

R E V I S T A V A S C A D E E C O N O M Í A

EKONOMIAZ

ANIVERSARIO 25. URTEURRENA



Memoria de una gran transformación
y perfiles del reto actual

ECONOMÍA VASCA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

1980 · 2010

R E V I S T A V A S C A D E E C O N O M Í A

EKONOMIAZ

ANIVERSARIO *25*. URTEURRENA

**Memoria de una gran transformación
y perfiles del reto actual**

ECONOMÍA VASCA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

1980 · 2010

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

EKONOMIA ETA OGASUN
SAILA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
Y HACIENDA

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2010

ERREDAKZIO KONTSEILUA / CONSEJO DE REDACCIÓN

Alberto Alberdi Larizgoitia
(Zuzendaria / Director)

Ekonomia eta Ogasun Saila / Departamento de Economía y Hacienda
Eusko Jaurlaritz / Gobierno Vasco

Javier Gúrpide Ibarrola
(Zuzendariorde / Subdirector)

Ekonomia eta Ogasun Saila / Departamento de Economía y Hacienda
Eusko Jaurlaritz / Gobierno Vasco

Alexander Boto Bastegieta
Ihobe

Josune Sáenz Martínez
Universidad de Deusto

Jon Barrutia Güenaga
UPV-EHU

Jesús Ferreira Aparicio
UPV-EHU

Sara de la Rica Goirizelaia
UPV-EHU

Mikel Navarro Arancegui
Universidad de Deusto

ADMINISTRAZIO ETA ERREDAKZIO / REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Ekonomia eta Ogasun Saila / Departamento de Economía y Hacienda
c/ Donostia-San Sebastián, s/n.
01010 Vitoria-Gasteiz

Tfno.: 945/01 90 38. Administrazio / Administración
945/01 90 36. Erredakzio / Redacción

<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>

URTEKO HARPIDETZA / SUSCRIPCIÓN ANUAL:

Partikularrak / Particulares: 18 €. Erakunde eta enpresak / Instituciones y empresas: 30 €.
Ale bakarren prezioa / Precio de un ejemplar: 12 €.

EKONOMIAZ aldizkarian parte hartu nahi dutenek Eusko Jaurlaritzako Ekonomia eta Ogasun Sailera igorri beharko dituzte beren idazlanak.

Erredakzio Kontseilua beretzat gordetzen du jasotako artikulua argitaratzeko eskubidea, aurrez ebaluatzaile anonimo baten edo batzuen iritzia ezagutuko duelarik. Idazlana argitaratzeak ez du, berez, edukiarekiko adostasunik adierazi nahi, beraren erantzunkizuna egilearena eta ez beste inorena izango delarik.

Artikuluak aurkezteko arauen laburpena honako web orri honetan daude: http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/articulos_e.asp

EKONOMIAZ aldizkariako artikulua indexatuak dira ondoko datutegietan: CSICeko ISOC eta American Economic Association elkarteko *Journal of Economic Literature*-k argitaratzen dituen JEL CD formatoan, e-JEL eta EconLit, LATINDEX eta DIALNET alerta-sarean.

EKONOMIAZek (Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioak), EKONOMIAZ aldizkarian argitaratuko diren artikuluen jabetza eskubide guztiak dauzka, zeintzuk Creative Commons  lizentziaren arabera eratuak diren.

Todas aquellas personas que deseen colaborar en EKONOMIAZ deberán enviar sus artículos al Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco.

El Consejo de Redacción se reserva el derecho de publicar los artículos que reciba, previo sometimiento a un proceso de evaluación anónima doble. Su publicación no significa necesariamente el acuerdo con el contenido que será de responsabilidad exclusiva del autor.

Un resumen de las normas de presentación de los artículos se puede encontrar en la página web: http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/articulos_c.asp

Los artículos de EKONOMIAZ son indexados en las bases de datos ISOC del CSIC y JEL en CD, e-JEL y EconLit del *Journal of Economic Literature* de la American Economic Association, LATINDEX y en la red de alertas DIALNET.

EKONOMIAZ (la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi) es la titular de todos los derechos de propiedad intelectual de los artículos originales publicados en EKONOMIAZ que serán gestionados conforme a la licencia Creative Commons .

Argitaratzailea:
Edita:

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz

Azaleko irudia
Ilustración de portada:

Nacho Mur

Diseinu grafikoa:
Diseño gráfico:

Miren Unzuurrungaza

Fotokonposaketa:
Fotocomposición:

Ipar, S. Coop.
Zurbaran, 2-4 - 48007 Bilbao

Imprimaketa:
Impresión:

RGM, S.A.
Poligono Igeltzera, Pab. A1 Bis • 48610 Urduliz-Bizkaia

LG/DL:

BI 2017-1985

ISSN:

0213-3865

SUMARIO

MEMORIA DE UNA GRAN TRANSFORMACIÓN Y PERFILES DEL RETO ACTUAL. ECONOMÍA VASCA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. 1980-2010

Coordinador:
Alberto Alberdi Larizgoitia

Aurkezpena / Presentación	9	
Economía vasca 1980-2010: tres crisis y una gran transformación	32	Alberto Alberdi Larizgoitia
Política de promoción y reconversión industrial	96	Jaime del Castillo Jonatan Paton
Un nuevo tiempo comienza para el comercio a partir de 2010	124	Félix Gorospe Rodríguez del Castillo
Retos para el País Vasco, tras tres décadas de desarrollo del sistema y de las políticas de innovación	136	Mikel Navarro Arancegui
El Sistema Financiero Vasco: evolución de las entidades de depósito en la Comunidad Autónoma de Euskadi 1980-2009	184	Pedro Martínez de Alegría Iñaki Beristain Etxabe
Treinta años de cambios en las empresas vascas: un estudio exploratorio y descriptivo	194	Jesús M.ª Valdaliso
Evolución de la educación y formación en la CAPV 1986-2010 y retos para el futuro	222	Sara de la Rica Irene López
Políticas de empleo y cohesión social	250	Imanol Zubero Beaskoetxea
Análisis del Sistema Sanitario de Euskadi	286	Jon Iñaki Betolaza San Miguel
Política de vivienda y suelo: el parque público de vivienda en alquiler como asignatura pendiente	318	Antonio Corral
La política de Ordenación del Territorio dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco	346	Peio Lozano Valencia
Balance de dos décadas de políticas de desarrollo agrario y rural en el País Vasco	374	Juan Ramón Murua Mujika
La política de infraestructuras del transporte en la Comunidad Autónoma Vasca	384	José Moreno Díaz
Política de transporte: dinámica reciente y tendencias de futuro	408	Mikel Murga
La política energética vasca. La historia de una gran transformación y los retos de un cambio de paradigma	416	Iñaki Barredo
La política ambiental vasca: pasado, presente y futuro	442	Iñaki Arto Olaizola

EKONOMIAZ aldizkaria klasikoa eta erreferentea da euskal pentsamendu ekonomikoan. Duela 25 urte jaio zen, industria-birmoldaketaren prozesu bete-betean, eta denborarekin bilakaerak izan ditu, herrialdeak izan dituen bezalaxe. EKONOMIAZ geure ekonomiaren lekuko eta kontalari zehatza izan da, eta zuzenean bizi izan du industria-sektore jakin batzuei (horietako batzuek gaur egun benetako gainbehera bizi dute) oso lotuta zegoen ekoizpen-eredutik, gaur egun dugun eredu dinamiko eta dibertsifikatuagora egindako jauzia.

EKONOMIAZ bertan egon da uneoro, ahal izan duen neurrian Euskadiren garapenari laguntzen saiatzeko, ikerketa eta eztabaida ekonomikoa sustatuz eta hedatuz. Momentu bakoitzean bilakaera ekonomikorako garrantzitsutzat hartu izan diren gaiak aztertu izan ditu aldizkariak, bertako edukiak euskal eragile ekonomiko eta sozialen artean sakabanatzeko asmoz. 1.100 artikulua baino gehiago argitaratu dira bertan, beste hainbeste idazlek idatzita, eta betiere gai garrantzitsuei buruz. Bada, ziur nago artikulua horiek guztiak lagungarriak izan direla euskal gizartearen jakintza handitzeko eta eragile ekonomikoei (publiko zein pribatuei) erabakiak hobeto hartzen laguntzeko.

Gaur egungo egoera ere ekonomia eta bizitzaren eremu guztiei eragiten dieten aldaketa sakonez beteta dagoenez, ziur dakit EKONOMIAZ aldizkariak, eskaintzen dituen azterketa eta proposamenekin, aukerak hobeto aprobeztatzen eta globalizazioaren garai berri honen ezaugarri diren zailtasunak gainditzen lagunduko gaituela aurrerantzean ere.

Amaitzeko, zorionak eman nahi dizkiet aldizkaria idazteko kontseiluetan parte hartu duten pertsona guztiei, bai eta 25 urte hauetan Euskal Autonomia Erkidegoko eztabaida politikoa bideratzen nabarmen lagundu duten jakintzak eman dizkiguten egileei ere.

Carlos Aguirre Arana
Ekonomia eta Ogasuneko sailburua

La revista EKONOMIAZ es un clásico y un referente en el pensamiento económico vasco. Nació hace 25 años en pleno proceso de reconversión industrial y ha ido evolucionando con los tiempos, al igual que lo ha hecho nuestro país. EKONOMIAZ ha sido testigo y fiel relator del tránsito de nuestra economía desde un modelo productivo muy ligado a determinados sectores industriales, algunos de ellos en franco declive, hacia un modelo más dinámico y diversificado como el que tenemos en la actualidad.

EKONOMIAZ ha estado ahí en todo momento para intentar ayudar dentro de sus posibilidades al desarrollo de Euskadi, promoviendo y difundiendo la investigación y el debate económico. La revista se ha centrado en los temas que se han considerado en cada momento más relevantes para el devenir económico, con la idea de diseminar sus contenidos entre los actores económicos y sociales vascos. Estoy seguro de que sus más de 1.100 artículos escritos por otros tantos autores, siempre sobre cuestiones relevantes, han contribuido a aumentar el conocimiento de la sociedad vasca y a una mejor toma de decisiones de los agentes económicos, públicos o privados.

Ahora que vivimos un nuevo tiempo marcado por profundos cambios que afectan a todos los ámbitos de la economía y de la vida, estoy convencido de que EKONOMIAZ va a seguir contribuyendo con sus análisis y propuestas a que consigamos aprovechar mejor las oportunidades y superar las dificultades que caracterizan a esta nueva etapa de la globalización.

Para finalizar, no me queda más que felicitar a todas las personas que han participado en los diferentes consejos de redacción de la revista, así como a los autores que a lo largo de estos 25 años nos han legado una acumulación de conocimiento que ha contribuido de forma relevante a centrar el debate económico en el País Vasco.

Carlos Aguirre Arana
Consejero de Economía y Hacienda

Hona hemen XXI. mendeko erronka: XX. mendearen bigarren erdian eraberritu zena berrito ere eraberritu beharra. Eskakizuna inoiz baino handiago da, mundu modernoaren bizkortzearen funtsa izan ziren zutabeak oinarria eta indarra galtzen ari baitira.

ANDER GURRUTXAGA¹

1985eko urrutiko urte hartan, EKONOMIAZ sortze-bidean zegoela, tartean geundenok proiektuari Euskal Ekonomiaren Aldizkaria izena jartzea erabaki genuen (eta egoeraren azterketa bat ere argitaratu genuen hasierako zenbakietan), asmo handiegia iruditu baitzitzaigun Ekonomiaren Euskal Aldizkaria izatea. Luze gabe, jauzia eman eta *ekonomia-aldizkari* bat izateko asmo hari atxiki gintzaizkion baina, hori bai, eskualde-ikuspegiari arreta berezia eskainiz eta, betiere, euskal ekonomiaren errealitatetik eta erronketatik hurbil. Hogeita bost urte geroago, hirurogeita hamalau zenbakik erakusten dute asmo hura errealitate bihurtu dela, aldizkariak aintzatespen publikoa lortu baitu, gai garrantzitsuak kalitatez tratatzen dituelako eta gure inguruko ekonomiek eta, bereziki, euskal ekonomiak izan dituzten arazoen eta erronken aurrean konpromiso sendoa erakutsi duelako.

Gaur EKONOMIAZek hogeita bost urteko bizitza ospatu nahi du eta, horretarako, aipatutako konpromisoa berretsiz, ale berezi bat atera du euskal ekonomiaz, bere identitatearen ezaugarri diren hiru ikuspuntuak baterabilduz: 1) ezagutza ekintzarako; horrek ekonomia-azterketak, diagnostikoak eta proposamenak egitea eskatzen du politika publikoei begira 2) garapenaren ikuspegi integrala, zeinak, ekonomiari zentzu hertsian helduaz gain, behar-beharrezko beste bi bloke ere hartzen dituen: pertsonak eta gizartea, batetik, eta ingurune fisikoa, azpiegiturak eta ingurumena bestetik; eta 3) denbora-ikuspegia, iragana ulertuz orainaren lehentasunak identifikatzeko, etorkizuneko erronken arabera.

Zaila da artikulu bakoitzean hiru ikuspegi horiek batera ematea, beraz, eskaintzen den mosaikoak, azkenean, sintesi-lana eskatzen du irakurlearen aldetik, zeinak, sari gisa, aldaketa azkarreko sasoi honetan nabigatzeko oinarritzko gida bat izango baitu. Aurrerapen eta aurkezpen gisa, ordea, eman daiteke gida horretarako hasiera-

¹ *Retratos del presente. La sociedad del siglo XXI*, 82. orr. Argitalpen Zerbitzua, Euskal Herriko Unibertsitatea, 2007.

ko hurbilpen bat, beharrezko interpretazio-gakoak azaltzen dituen laburpen bat eskainiz, aipatutako hiru esparruetako bakoitza aintzat hartuta: ekonomia; pertsonak eta ongizatea, eta lurraldea, azpiegiturak, ingurumena eta energia.

EKONOMIA

Laurogeiko hamarkadaren hasieran, egiturazko krisi bati aurre egin behar izan zion euskal ekonomiak, hainbat faktorek eraginda: ekoizpen-egituraren lehiakortasun ezak eta sistema arautzen zuten erakundeen —finantza-erakundeak, ongizatearen estatua, lan-merkatua eta ordainsarien zehaztapena, eta enpresen lehiakortasun-sistema— desegokitasunak. Ondorioz, izugarrizko iraulketa eman zen errentaren banaketan, eta horrek berekin ekarri zuen inflazio-prozesu bat eta geldialdi bat, desindustrializazio oso azkarra eta, batez ere, luzaroan konpondu ezin izan zen langabezia masiboaren arazoa agertzea. Nazioartean *fordismoaren* krisitzat kontzeptualizatu zena, euskal ekonomia oso industrializatuan berezko krisia izan zen, ekonomia espainiarraren berezko krisiaren gainean sortua. Espainiakoarekin arautze-modua partekatzen zuen, eta egiturazko aldaketa sakona ahalbidetzeko bereziki desegokiak ziren erakundeak. Laurogeiko hamarkadaren, hau da, birmoldaketaren hamarkadaren bigarren zatian, egunsenti faltsu baten irudipena zabaldu zen, baina 1993ko atzeraldia argi utzi zuen laurogeita hamarreko hamarkadaren bukaera arte itxoin beharko zela —lehiakortasunaren hamarkada izan baitzen— krisia gainditutzat emateko, kanpoko lehiari irekitako ekoizpen-egitura sofistikatuago bat sendotuta eta langabezia masiboaren arazoa konponduta. Lorpen horren adierazgarri izan zen Europarekiko konbergentzia bikoitza, errentarena eta enpleguarena, zeinarekin mende berria hasi baitzen hirugarren konbergentziaren bila, I+G+e-rena. Horixe da lorpenik handiena eraberrikuntzaren garapenaren hamarkada dei genezakeena bukatzeaz dagoen honetan.

Epe luzeko ikuspegi batetik ikusita, egindako bidea izugarria da, izan ere, euskal ekonomia hirugarren kokatu da 27en Europar BPGari eta produktibitateari dagokienez (Irlanda eta Luxenburgoren atzetik); erosteko ahalmenean biztanleko BPGrik handiena duten 25 eskualdeen artean dago edo, nahiago bada, termino korronteetan produktibitate nominal handiena duten hogeita hamarren artean eta, beraz, Europako, hau da, munduko eszenan leku pribilegiatua duen espazio bateko eskualde garrantzuen eta ongizaterik handiena dutenen nukleoa adierazten duen goiko dezilaren barruan.

Arrakasta hau produkzio-faktoreen pilaketan oinarritutako hazkundearen ondorio da; izan ere, hazkundea estentsiboa izan da, baina populazioa ia aldatu gabe, eta hori enpleguaren benetako iraultza bati esker gertatu da, % 50 hasi baita, lan egiteko adineko populazioa % 16 igotzen zen bitartean. Ondorioz, lan-indarra modernizatu da, emakumeak laneratzeari eta horien kualifikazioan aurrerajauzi handia eman izanari esker. Kapital-faktoreak ere zabalkuntza handia izan du, urteko hazkunde

pilatua kapital emankorraren % 3 erreala izan baita. Horrela, ekonomiaren mekanizazio-mailak (lana/kapitala) egonkortasunera jo du, kapitalaren produktibitateak (errenta/kapitala) bezala. Ondorioz, errentagarritasunaren susperraldi argia errentaren banaketa etekinen alde eta ordainsarien kalterako aldatu izanagatik gertatu da, krisiaren ondoriozko galerak konpentsatu eta espainiar ekonomiarekin parekatu arte, % 20 inguruko tasarekin.

Hazkunde estentsiboaren nagusitasunak berekin ekarri du benetan gaintitu gabeko irakasgaia produktibitatearen hobekuntza izatea, % 1 baino ez baita hazi hogeita hamar urteko aldi osoan, bai faktoreen produktibitate osoari dagokionez, bai lanaren itxurako produktibitateari dagokionez. Ondorioz, posizio erlatiboak galdu dira Europarik garatuenarekiko, nahiz eta azken hamarkadan goranzko bidea hartu duen. Hasieran, produktibitatearen hobekuntza okupazioaren doikuntzan oinarritu zen, baina gero enpleguaren ezteandaren ondorioak jasan zituen. Hortaz, duela gutxira arte ez da argi frogatu hazkunde estentsibo eta intentsiboa, enplegua eta produktibitatea, bateragarriak izan daitezkeela. Lorpen horrek *Urrezko Aroa* ekartzen digu gogora, intentsitate gutxiagorekin bada ere, eta berrikuntzaren bultzadari lotuta dago, zalantzarik gabe.

Euskal ekonomia *fordismoa* gaintituko zuen eredu batera aldatu zenean, us-tez arrakastaz; enpresa-egitura eta -estrategia nazioartekoagoak sendotuta zeudenean, taldeetan eta ETEetan oinarrituta eta antzinako enpresa handietatik urrun; ekoizpen-egitura berria abian zegoenean, *clusteretan* artikulatuta eta nazioartean lehiakorra; berrikuntza-sistema moderno baten oinarriak finkatuta zeudenean, zentro teknologikoen aldeko hasierako apustua gaintituz, 2008ko atzeraldi handia etorri zen, eta agerian utzi zuen trantsizio hori ordura arte uste zena baino askoz arazotsuagoa zela. Bat-batean, begien bistan jarri zen munduko opor-tasun-uholdeak desoreka globalen eta zorraren ezteandaren harea mugikorretan zuela euskarria eta ekonomiaren *finantziarizazioa* deitutako eredia —euskal ekonomiarentzat ere guztiz arrotza ez zena— ez zela alternatiba jasangarria hazkunduaren eta ongizatearen oinarri gisa. Finantza-sistemaren konbultsioak, pobrezia eta langabezia ekartzeaz gain, premiazkoa bihurtu du sektoreko birmoldaketa berriak egitea eta erakundeak eraberritzea, erregulazio-eredu *postfordistaren* bilaketa amaitu gabea aurrera egingo bada. Era berean, premiatu egiten gaitu gure lehiakortasun-ereduaren ahuleziak gaintitzeko. Bankuak, eraikuntza eta merkataritza berregituratzeko beharra agerikoa da, gure egiturak Europako beste herrialde batzuetakoekin alderatzeak iradokitzen zuena baino agerikoagoa; gainera, premiazkoa da aldaketak egitea lan-merkatuan; finantza-sistemaren eta ekonomia errearen arteko erlazioan eta krisi fiskalak ahuldutako sektore publikoan eta ongizate-estatuan.

Ekonomia txiki eta ireki batek, zeinetan diru-batasunaren ondorioz kanbio-tasak ez baitu garrantzirik galdutako lehiakortasuna berreskuratzeke, nahitaezkoa du ordainsarien eta enpleguaren arteko lokarria nazioartean duen lehiakortasun-mai-

laren arabera arautzea, kontuan izanik Espainiakoa guztiz bestelakoa dela. Horrela, oreka bat sortuko litzateke errenta-banaketaren eta kapitalaren errentagarritasunaren artean, iraganeko gorabeherarik gabe. Era berean, nahitaezkoa du gastu-politiken presentzia sendoa, demografiari, lehiakortasunari, elkartasunari eta ongizateari lotutako arrazoiengatik. Beraz, komenigarria litzateke sistema fiskalaren bilketa-ahalmena handitzea. BEZarekin hasitako zeregin horrek, egindako bidearen zati bat desagitea eskatzen du, errentaren eta kapitalaren gaineko zerga pertsonalen gaineko presioa jaitsi baita, eta ekitatea galdu da, frankismoaren zergapetze zedularra gogorarazten duen errenta-segmentaziora iritsiz. Gainera, erreforma horiek aukera emango lukete enpresa-fiskalitate guztiz lehiakor bati eusteko.

Erreforma-lerro horiekin eta, betiere, aurkakoa ez den nazioarteko egoera batean, euskal ekonomiak bere arautze-modu propioa aurki lezake *fordismoaren* alternatiba gisa, ez baitugu eredu horren krisia gaingitzea lortzen. Baina ez dugu ahaztu behar euskal ekonomiak arrakasta nahikoaz «surfeatzen» duela informazio eta komunikazioaren teknologietan oinarritutako egungo uhin luzean ere, eta horrek industria-ekonomiatik ekonomia digitalera eramaten gaitu, input energetikotik informazioaren inputera, makinen garaietatik sareen garaietara. Eta beste horrenbeste esan daiteke teknologia hasiberriez (bioteknologia eta nanoteknologia), zeinak seguruenik hurrengo uhin luzearen oinarria izango baitira. *Lock in*-erako arriskua, hau da, iraganeko ibilbidean eta espezializazioan harrapatuta gelditzeko arriskua beti dago hor, zeren eta nagusi garen eremu teknologiko batzuk heldu egiten dira, ez horrenbeste berritzaileak ez izateagatik (trenena ez da, baina etorkizun handia du), baizik eta sakontzeko eta bilakaera izateko aukera handirik ez dutelako, eta, ondorioz, erraza da edozein lehiatzailek beretzat hartzea. Erantzunak mentalitate-aldaketa sakona eskatzen du, izan ere, berandu baino lehen, nazioartekotze-estrategiak hartu behar dira, baita nagusi garen eremuetan ere, ekonomia digitala, kultura- eta sor-kuntza-industriei oso lotua, produktibitate handiko industriaren etorkizunarekiko ohiko konpromisoan seguruago txertatzeko eta euskal ekonomiak aurreko hamarkadan hasitako berrikuntza-sisteman aurrera egiteko. Sistemak gaingidzeke dituen erronken artean, hauek nabarmen daitezke: Unibertsitatea hobetzea, nola-halako emaitzak lortzen baititu; esfortzu handiagoa egitea oinarritzko ikerketan; enpresen xurgatzeko ahalmena bultzatzea; teknologian sakontzea eta garatzea, iraungarritasunaren zerbitzura; sistemako eragile guztien arteko harremanak eta horiek nazioarteko sareekin dituzten loturak areagotzea; gizarte-berrikuntza bultzatzea eta gobernatzeko eredia hobetzea.

Etorkizunak iraganekoaz bestelako hazkundera eskatzen du, hazkunde intentsiboa, produktibitatean oinarritua, ez faktoreen pilaketan; ezagutzan, ez operazio-eskalan; sareetan, ez gure geografiaren mugetan. Seguru aski, hazkundera txikiagoa izango da, baina intentsiboagoa izango denez, espero dugu pertsonen ongizateari eta ingurunearen iraunkortasunari eustea, eta areago, funtsezko hobekuntzak sartzea jarraian landuko ditugun bi esparruetan.

Ekonomiaz ari garenean, lana merkantzia bilakatutako ekoizpen-faktore gisa ageri zaigu. Horrela, bada, gizarte instituzio gisa duen izaera ezkutatzen da, eta ez da ikusten lanaren atzean pertsonak daudela. Hain zuzen, pertsonak ekoizpen-tresna ez ezik, ekoizpenaren beraren azken jomuga dira, ekoizpena delarik euren ongizatea ahalbidetzen duena. Gauza jakina da ongizatearen lehenengo oinarria ekoizpen-prozesuan parte hartuz sortzen den errenta dela. Dena den, ez dugu ahaztu behar hori ez litzatekeela posible izango ongizate-estatua delakoaren esku-hartzerik gabe. Izan ere, ongizate-estatuak transakzio ekonomikoak eta lege-ordena bermatzen ditu, garapen ekonomikoa sustatzen du, segurtasuna eta babesema ematen ditu (gaixotasunaren, langabeziaren, zahartzaroaren eta mendekotasunaren aurrean) eta pertsonen jardura ekonomikoan integratzen laguntzen dieten lehentasuneko ondasun publikoak ematen dizkiete. Forden ereduari ekonomia eta ongizatearen arteko sinbiosiak, merkatuaren eta Estatuaren artekoak, neurri handi batean, lana zuen oinarri. Enplegua egonkorra zen, eta horrek Estatuaren prestazioak eskuratzeko ateak irekitzen zituen. Baina, fordismoarekin gertatu bezalaxe, eredu hori ere krisian sartu zen, eta ezegonkortasun eta behin-behinekotasun handiak sortu ziren lan-harremanean. Horiek horrela, beraz, azken hamarkadotan alternatiba bat bilatzeari ekin zaio. Alternatiba horrek konpromiso bikoitza lortu beharko du: malgutasunaren eta segurtasunaren artekoa, batetik, eta *welfare*-aren eta *workfare*-aren artekoa, bestetik. Hau da, prestazio pasiboen eta aktiboen arteko konpromisoaz ari gara, lan-merkatuan integrazioa hobea lortzea helburu.

Funtsezko eskumenak ez baditu ere, Euskal Autonomia Erkidegoak rol garrantzitsua jokatu du trantsizio horretan: batetik, politika aktiboak abiarazi ditu, eta, bestetik, aitzindari izan da diru-sarrerak bermatzeko errentaren sorreran. Nahikoa ebaluazio egin ez denez, zaila da jakitea politika aktibo horiek zer neurriraino izan diren aktibo. Badirudi, babesaren aldetik, eraginkorrak izan direla, eta txirotze eta gizarte-bazterketako prozesuak kontrolatzea lortu duela. Oinarritzeko errenta jasotzen dutenak lan-merkatuan txertatzeari dagokionez, aldiz, hainbat zailtasun izan dituzte. Baina iraganeko esperientziaz harago, zalantzarik gabe, behar-beharrezkoa da aro berria irekitzea gizarte-politiken arloan, politika aktiboak benetan eskuratzeko baldintza berriak sortuko dituelako aktibazioaren eta babesaren arteko konpromisoa bilatzeko bidean. Dena den, bide hori ez da Danimarkako flexisegurtasuna delakoaren formula besterik gabe inportatuz urratuko (eredu hori erregulazioaren mende dago, eta dirudiena baino arazotsuagoa da), baizik eta egungo ereduak garatzeko bide emango duten baliabideak sortuz, eta betiere zenbait hobekuntza-lerro oinarri hartuta, besteak beste: 1) sistema guztia arautu eta koordinatuko duen legedia, 2) kolektibo zehatz batzuei zuzendutako diru-laguntzak lehenetsi beharrean, diru-laguntzak prestakuntzara bideratzea, parte-hartzaileen erregistroa eta jarraipena eginez eta ex post ebaluazioa ere aurrera eramanez, 3) enplegu-politiken eta beste ekonomia-politiken arteko lotura indartzea, profesionalen defizita eta inmigrazioa planifikatu eta

pertsonak prestatzeko beharra egongo dela aurreratu daiteke-eta, 4) aktibazioaren eta babesaren arteko benetako lotura, bi politika-moten ikusmolde zabala oinarri hartuta, eta aurretik aipatutako guztia gauzatzea helburu, 5) politikek berek kudeaketaren arloan duten zatiketa instituzionala gainditzea.

Baina gizarte-kohesiorako politikarik onena pertsonak jaiotzetik bertatik prestatzen dituen da. Horrela, bizitza osoan zehar trebatu ahal izango dira, eta horrek askatasun eta ongizate handiagoak edukitzen lagunduko die. Ekonomiaren lehiakortasuna gero eta gehiago egongo da pertsonaren ezagutzaren eta ikasteko gaitasunaren mende. Orobat, ekoizpen-aparatuaren eraldaketa eta demografiaren dinamismo eskasa direla medio, profesionalak beharko dira, eta horrek, beraz, aukera garbiak eskainiko dizkio bizitza osoan zehar bere burua prestatzeko gai den orori.

Azken 30 urteetan, okupazioa goitik behera aldatu da, zenbait arrazoi direla medio: okupazioa, oro har, hazi delako, eta emakumeak lan-merkatuan sartu direlako. Horretaz hitz egin dugu dagoeneko, baina zein izan dira aukera hori ahalbidetu duten arrazoiak? Batetik, 0 eta 3 urte bitarteko haurrentzako hezkuntza-eskaintza izugarri hasi da; bestetik, emakumeak gero eta prestatuago daude, eta, azkenik, gaitz baxuko lanbide-profilak baztertu dira. Puntu honetan, bada, prestakuntzari buruzko datu batzuk aipatzea merezi du. Esaterako, 1980an lanean zeuden artean, % 70ek lehen mailako ikasketak soilik zituen, egun % 10 dira. Bestalde, 25 eta 64 urteko herritarren % 42k hirugarren mailako ikasketak ditu; Ameriketako Estatu Batuetako portzentajearen antzekoa da, eta Europakoa baino altuagoa. Hain zuzen, Europa osoan zientzia eta teknologiaren arloko goi-tituludun gehien dituen eskualdeetako bat da Euskadi. Halaber, iragan mendeko 90eko hamarkadaren hasieratik, lan egiteko adina duten emakumeen artean, bikoiztu egin da goi-mailako prestakuntza dutenen kopurua. Hezkuntza-sisteman ahalegin handia egin da aldaketa izugarri hori ahalbidetzeko; baina alderdi kuantitatiboak ez datoz bat alderdi kualitatiboekin. Izan ere, alderdi kualitatiboetan hainbat ahulgneri antzeman zaie, eta etorkizunean gainditu beharko dira. Adibidez, aipatu dugu jada euskal unibertsitateak ez daudela oso aurrean irakaskuntzari eta ikerkuntzari dagokienez. Era berean, goi-mailako bigarren hezkuntza jaso duten herritarren portzentajea herrialde aurreratuaren portzentajearen erdia da, eskola utzi edo eskolan porrot egiten duten pertsonen kopurua handia delako; are gehiago, azken urteotan hazi egin da kopuru hori. PISA azterketen emaitzak ikusita, Euskadiko hezkuntzaren batez besteko kalitatea erdipurdikoa da. Izan ere, gure emaitzak onenen emaitzetatik urrun daude, eta ozta-ozta iristen dira Ekonomia Lankidetzara eta Garapenerako Antolakundearen batez besteko emaitzetara. Azkenaldian nabarmen aurrera egin badugu ere, etengabeko prestakuntzaren arloan alde handia dago herrialde onenekin alderatuta. Hori gutxi balitz bi erronka nagusi hauei egin behar diegu aurre; batetik, etorkinak hezkuntzaren maila guztietan integratu daitezen lortzea, eta, bestetik, gizarte-desberdintasunak eskola-haurren garapen kognitiborako eragozpen izan ez daitezen lortzea. Horretarako, haurrak lehenbailehen hasi beharko dute eskolara joaten, eta, aldi berean, kalitatezko irakaskuntza eman beharko zaie.

Pertsona babestuak, pertsona prestatuak eta pertsona osasuntsuak, horra hor geure ongizate-sistemak sarbide unibertsaleko zerbitzuen bitartez lortu nahi duena. Osasuna funtsezko balioa da gizakientzat, eta, ondorioz, jarduera oro eta ekonomia-ren produktibitatea bera baldintzatzen ditu. Hasiera-hasieratik, euskal osasun-sistema sarbide unibertsaleko zerbitzu publiko gisa egituratu da, herritarren % 17k osasun-laguntzako aseguru pribatua duela gorabehera. Zenbait hamarkadaren ondoren, herritarrek estimu handitan dute geure osasun-sistema.

Herritarren osasun-egoera nabarmen hobetu da: gizonen eta emakumeen bizi itxaropena sei eta bost urtez luzatu da, hurrenez hurren, eta egun, 77,2 eta 84,3 urtera iritsi da. Zifra horiekin, bada, buruan agertzen gara Europako herrialdeen artean. Bestalde, munduko haurren heriotza-tasarik txikienena dugu, % 13,4tik % 2,9ra jaitsi da-eta. Orobat, herritarren % 80k osasun ona duela uste du. Emaizta horiek, bai eta dagozkien tarteko adierazleak ere (kontsultak, ospitalera zer maiztasunaz joaten den, erradiodiagnostikoa...) sistemak egin duen ahaleginaren isla dira. Ahalegin hori hiru alderdi hauetan gorpuztu da: profesional kualifikatuak erakartzea, azpiegituraz eta teknologiak hornitzea eta antolaketa aldetik garatzea. Hain zuzen, osasun-gastua (hala lehen mailako zentroetan nola ospitaleetan) izugarri hazi da, eta 80ko hamarkadaren erdiko gastuaren halako bost da gaur egun. Hazkundera itzela izan bada ere, tentsio etengabea egon da. Gaur egun ere holaxe dago, eta erraza da zergatia ulertzea. Zerga-krisiaren ondorioz, baliabideak murriztu egin dira, eta, bestalde, biztanleria gero eta zaharragoa denez (2020an, 65 urtetik gorako herritarrak % 22,5 izango dira, eta 2050ean, berriz, % 35) osasun-kontsumoa hazi egin da. Bi faktore horiek, beraz, jasangarritasun-arazo argia sorrarazi dute. Gauza jakina da berrikuntza arazoei aurre egiteko behararen eta egoera kritikoei dakarten presioaren aurrean soilik sortzen dela. Une honetan, beraz, berrikuntzaren inoiz baino premia handiagoa dugu, batez ere, eraginkortasunari eta efizientziari lotutako kontuei (teknologiak modu eraginkorrean erabiltzea, sendagaien erabilera arrazionala, egiturak koordinatzea, profesionalen inplikazioa) heltzeko. Kontu horiek ez dira berriak, baina egiteke dauden erronkak dira oraindik. Dena den, antolakuntzaren arloko berrikuntzak eta paziente-motari eta medikuntza pertsonalizatuari zuzendutako erreforma sakonak ere ezin dira ahaztu, eta, betiere, prebentzioa eta osasunaren sustapen orokorra ahaztu gabe.

Batetik, herritarrak osasuntsu daude eta bizi-itxaropen handiagoa dute, baina, bestetik, ugalkortasun-indizeak behera jo du. Hala, biztanleria zaharragoa da, eta horrek eragozpenak sortzen ditu, besteak beste: gizarteak dinamismoa galtzen du, jakintza xurgatzeko gaitasuna galtzen da, eta belaunaldien arteko ekitatea eta babes-sistemari eusteko zailtasunak daude. Kontua, baina, ez da osasunera eta errentara mugatzen. Izan ere, gizartearen ongizatearen funtsezko adierazlea da 2,1 inguruko ugalkortasun-indizea edukitzea, indize horrek ugalkortasuna bermatzen du-eta. Ira-gan mendeko 80ko hamarkadaren hasieran, ugalkortasun-indizea 1,81ekoa zen; bost urte lehenago 2,67koa zen, baina nabarmen txikitu zen krisiaren ondorioz. Gero, 90eko hamarkadaren erdialdean, minimora jaitsi zen —0,92ra, hain zuzen—; ondo-

ren, buelta eman, eta 1,20ra igo zen, baina, betiere, amatasun-adinaren batez bestekoa gero eta altuagoa dela kontuan hartuta. Argi dago joera horiek azaltzen dituzten gizarte-faktoreak eta balioetan izan diren aldaketak sakonak direla. Azken urteotako gizarte-politikaren bidez, horiei erantzuten saiatu bada ere, orain behar-beharrezkoa da ahalegin handia egitea, lehendabizi, ebaluazioaren arloan, eta, gero, berrikuntzan, hala arrazoiei nola ondorioei dagokienez. Arestian epe luzerako hazkundera —intentsiboa, gehienbat— proposatu dugu, gure herrialdearen «karga-ahalmenak» egun duen biztanleriatik gehiagi urrundu behar ez duela sinetsita. Horretarako, bada, galdutako jaiotze-tasa berreskuratzeko bideari ekin beharko diogu, hazkunde naturalaren eta etorkinen ekarpenaren arteko oreka handiagoaren bitartez. Hain zuzen, ekarpen hori ere modu aktiboan kudeatu beharko da.

LURRALDEA, AZPIEGITURAK, INGURUMENA ETA ENERGIA

Pertsonen ongizatea bermatzeak sortzen dituen erronkak handiak izanik, are handiagoak dira ingurumen, lurralde eta energiaren ingurukoak. Batetik klima-aldaketaren ondorioak, eta bestetik erregai fosilak agortzeaz daudela, kontua da prozesu luze baten ondoren, azken hamarkadan, pertzepzio-aldaketa gertatu dela, eta arlo horietako politika publikoak oso aurreratuak izanda ere, aldaketa horrek zalantzan jarri dituela mundu modernoak hartutako abiadurari eusten zioten zutabeak.

Euskal Autonomia Erkidegoak azken hogeitaz urtean lurraldea antolatzeko lege-esparru indartsua eta eraginkorra izan du, eta horri esker lurraldea jardueretarako eta erabileretarako lekua izan beharrean soil-soilik, ikuspegi integrala lortu da eta lurraldearen erabileren artean oreka bermatu da. Nahiz eta eraikitako lege-esparrua alderdi batzuetan jarraitu beharreko erreferentzia izan, bereziki bere eremu funtzionalak, hirien eta herri ertainen sistema polinuklearra, naturguneekin primeran txertatutakoa, lurraldearen erabileren eta eskualde-tipologiaren aniztasuna, egia da, baita ere, badagoela zer hobetu. Hobetu beharreko alderdi horien artean aipa daitezke Lurraldearen Zatik Planen esku-hartze eta garapen eza; ondorioz, beste tresna batzuen gaineko nagusitasun hierarkikoa galdu dute, eta, bereziki, Lurralde Plan Sektorialen gainekoa. Bestetik, arautzeari buruzko alderdi horietatik haratago, nolabaiteko kezka ere badago emaitza batzuk direla-eta, besteak beste: Landa-garapenaren emaitza mugatuak, suburbanizazioa eta dentsitate gutxiko etxebizitzaren ugalketa, eta batez ere, lurraldea ikaragarri artifizializatzea (1994. urtetik 2005. urtera landa-lurraldeko 7.500 hektarea okupatu ziren eta populazioa ia berbera zen) eta garraio-azpiegituren ikaragarritzko garapenak ekarri duen aparteko mugikortasuna. Alde horretatik, lurraldearen eta gizartearen erdibidean, aipatu behar da gainera, egin diren etxe guztiek eta etxebizitza-politikan erabilitako baliabide guztiek (hor dago etxebizitza babestuen garapenean lortutakoa) ez dutela konpondu etxebizitzaren arazoa. Lehen-tasun-aldaketa bat behar da, etxeak jabetzan izateko baino etxeetan bizitzeko erraztasunak eskaini behar dira, eta horretarako alokairu-parke handia sortu behar da.

Horrek bizitokia aldatzeko erraztasuna ekarriko luke eta horrekin batera lanindararren mugikortasuna.

Aldi horretan premiak oso handiak ziren eta azpiegituren politika berez zegoen justifikatuta, gizarte eta ingurunearen arloko bigarren mailako kostuak sartu beharrik gabe, eta horregatik ahalik eta baliabide gehienak zegoen eskaera asetzeko erabili ziren, eta horrek automatikoki eskaera sortzen zuen berriro. Orain nekez irudikatu ahaliko genuke azpiegitura horietan egindako hobekuntza horiek gabeko eszenatoki bat, baina egia da azpiegituren garapen itzel horrek, eta eskumenak erakundeen artean banatuta egoteak ez ditu gauzak errazten, ez ziola garrantzi berezirik eman garraio-zerbitzuak garraio-moten arabera banatzeari; aitzitik, eta Bilboko metroa bezalako salbuespen bakan eta aipagarriak salbu, errepideen nagusitasuna finkatu zuen. Begi bistakoa da egoera goitik behera aldatu behar dela eta garraioa helburu baino bitarteko izan behar dela. Garraioaren ikuspegi sistemikoa behar dugu. Trenak protagonismoa irabazi behar du, eta azpiegitura-proiektu bakoitzak hainbat irizpide aintzat hartu behar ditu, hala nola, ekonomia, gizarte-ekitatea eta ekologia, eta beraz, kanpo-kostuak tarifetan sartu behar dira, ingurumen-inpaktua gutxitzeko eta dagoen sarea modu eraginkorrean erabiltzeko.

Egia da Garraio Iraunkorraren Plan Zuzentzaileak (2002-2012), Europako zuzentzauei jarraiki, bere egiten zituela printzipio horiek, eta kontrolik gabeko mugikortasunari mugak jarri behar zitzaizkiola aitortzen zuela, baina aplikatzeke daude hiru arrazoi direla-eta:

1) Mugikortasun-politikak berezkoa duen zailtasuna, eta gainera politika horri zuzenean eragiten diote itxuraz harengandik urruti dauden eremuetan hartutako erabakiek; 2) eskumen-banaketa, eta hor Eusko Jaurlaritzak jarrera zaila du kanpoalderantz (Estatuaren aurrean, trenbidearen sarearen kasuak erakusten duen bezala) eta barrualderantz (foru aldundien aurrean, errepideen planifikazioan ikusten den bezala), eta 3) azpiegiturak mitifikatu dituzten kultura eta balioak, naturalizat jotzen dutenak herritarrek noranahi azkar, bakarrik eta debalde joateko duten eskubidea.

Hiru oztopo horiek konpontzen asmatzen badugu, arrakasta izango dugu ez bakarrik garraio-politikan, baita ingurumen- eta energia-politikan ere. Garraioak energiaren asken kontsumoaren % 33 hartzen du eta petrolioaren deribatuen kontsumoaren % 82. Beste sektore batzuetan aurrerapenak egon diren bitartean, industrian adibidez, garraioak karbono gutxiko ekonomia bateranzko bidean zailtasun handiak erakutsi ditu orain arte (1990etik 2008ra karbono-emisioak % 110 gehitu ditu), eta hori da gaur egun daukagun erronka. Ingurumen-politikak, gainerakoan, oso emaitza positiboak izan ditu: laurogeiko eta laurogeita hamarreko hamarkadetan, lehenetik zetorren egoera zailari aurre egin behar izan zion hainbat arazo konpontze aldera, hala nola, uraren eta airearen kutsadura, hondakinen inguruko arazo larriak, eta ingurumenarekiko eta lurralde-antolamenduarekiko utzikeria. Helduaroa Euskal Herriko ingurugiroa babesteko 1998ko legearekin hasi zen, eta ordutik ingurumen-politikak izugarri egin du aurrera, garapen jasangarria bermatuko duen epe luzeko

estrategian oinarrituta. Horrela, egoki gainbegiratutako esparru-programek aurreko jarduketak (ura, airea, hondakinak, lurrak, kutsaduraren kontrola eta prebentzioa) finkatu dituzte, eta biodibertsitatearen babesari, lurralde-orekari eta klima-aldaketa-
ren aurkako borrokari heldu diote.

Klima -aldaketaz hitz egitea energiaz hitz egitea da eta energiaren inguruan gaur egungo arazo larri bat dago: petrolioaren ekoizpenak goia joko duela 2030. urtearen bueltan, lehenago ez bada. Horregatik, elkartasunaren eta ekologiaren balioetan oinarrituta karbonoaren ondoko ekonomiara pasatzeko konpromisoa hartu nahi ez duenak, arrozoi ederrak ditu egoismoagatik egiteko. Eguneko ekoizpena 85 milioi upeletik gorakoa bada, azken hamarkadan ikusitakoaren arabera, eskaintzak prezioarekiko malgutasuna galtzen du, eta, beraz, hazkundera itzultzeak 205 dolarreko prezioak ekarriko ditu etorkizunean, eta horren eragina Euskadiko barne-produktu gordinen % 1 izan daiteke. Esan beharrik ez dago hornidura aldetik eskasia eta eze-gonkortasuna egon daitezkeela. Politika energetikoak aukera onak ditu etorkizuneko erronkei aurre egiteko, kontuan hartuta orain arte lortutakoa: 1) energia-intentsitatea, hau da, BPGd-ren magnitude bera lortzeko behar den energia-kopurua, % 81 gutxitu da 1980tik 2008ra, nahiz eta neurri handi batean arrazoiak jarduera ekonomikoaren sektore-aldaketa izan; 2) gasifikazioak ekarri duen dibertsifikazio energetikoa: gasak azken kontsumoaren % 44,2 hartzen du, eta petrolioak, berriz, behera egin du, % 60tik % 39ra jaitsiz; eta 3) ziklo bateratuko instalazio berrietan ekoiztutako argindarra.

Baina gaur egungo erronka are handiagoa da eskaeraren bilakaera dela-eta. Arrazoiak era askotakoak dira, hala nola, lehen aipatutako mugikortasun eta garraio kontuak, energia-iturri berriztagarriak, adibidez bioerregaiek, dituzten arazoak, eta energia berriztagarriak garatzeko dauden muga estrukturalak: ez dago lekuri eguzki-ortuak jartzeko, eta baliabide eoliko bakanen ustiaketa behera etorri da, kementziagatik gehiago ingurumenarekiko kontzientzia faltagatik baino. Baliabide asko eta teknologia- eta gizarte-berrikuntza handiak behar izango dira eszenatoki horrek eskatzen duen erabateko aldaketa hori gerta dadin. Egoera honetan estrategia hitzak bere esanahi osoa hartzen du: errezeta orokorre ez dute balio; aitzitik, neurria egindako trajea behar dugu, ekintza-lerro anitzekin ehundutakoa, eskaeran eragiteko, eta eskaintza areagotzeko aukerak sortuko dituen teknologia garatzeko.

* * *

Euskal ekonomiak aldaketa handia izan du azkenaldian, eta benetan adibide ona da, ekonomia- gizarte- eta erakunde-berrikuntzaren aldetik ahalegin handia eginez, krisialdi estrukturalari eta inguruko aldaketei nola erantzun ahal zaien ikus-teko. Gaur egun ditugun erronkak beste desafio bat dira, handiagoa agian, eta horri erantzuteko beharrezkoa den «erreminta-kutxa» sakon berraztertu beharko da. Lau-rogeiko hamarkada erabakigarria izan zen: aldaketa demokratikotik jaiotako autogobernuak erakunde berriak ekarri zituen, eta bere ahalmen osoa baliatu gabe ere, bera

izan da aldaketa handi horren funtsezko eragilea. Esandakotik ondorioztatzen den bezala, orain arte egindako politikekin jarraitu beharra dago, baina gizarte-aldaketari erantzuteko, berrikuntza aldetik ahalegin handiagoa behar da. Berrikuntza behar da, eta ez bakarrik politiketan, baita erakunde-esparruan ere. Lehen aipatutako erreminta-kutxa sakon berraztertu behar, kanpoalderantz zein barrualderantz, administrazio-zatiketaren arazo endemikoa konpontzeko, zeinak energia ugari alferrik galtzen baititu eta Herri gisako ikuspegi eta estrategien garapena eragozten baitu.

Iraganak ondo erakutsi digu, eta etorkizunean are garbiago ikusiko dugu: ekonomia, gizartea eta ingurunea elkarri lotuta daude, eta gizateriaren garapena baldintzatzen dute. Arlo horietako bakoitzean erakundeek eta norbanakoek beren ikaskuntza-gaitasunak baliatu beharko dituzte, arazoak konpontzeko eta ekintzarako ezagutza berriak sortzeko. Ikaskuntza-prozesu horietan guztietan erakundeek eta politikak paper garrantzitsua jokatu behar dute, eta gainera, Daniel Innerarityk ohartarazten duen bezala, beraiei dagokie eta ez beste inori, elkarreraginak bideratzea, bakoitzaren logika ezberdinak koordinatzea eta kolektiboki bermatzea norbait arduratuko dela etorkizunaz orainaren zabortege bihur ez dadin.

Alberto Alberdi Larizgoitia

Presentación

El desafío del siglo XXI es que hay que innovar lo que ya fue innovado en la segunda mitad del siglo XX. Los requerimientos son mayores que nunca cuando se descubre que los pilares sobre los que se apoyó la aceleración del mundo moderno están perdiendo pie y vigencia.

ANDER GURRUTXAGA¹

Cuando allá por un lejano año 1985 se estaba gestando el nacimiento de EKONOMIAZ, quienes estuvimos envueltos en el mismo acordamos bautizar el proyecto como Revista de Economía Vasca (hasta el punto de incluir en sus primeros números incluso un análisis de coyuntura) porque nos parecía demasiado ambicioso aspirar a ser una Revista Vasca de Economía. No hubo de transcurrir mucho tiempo para dar el salto y abrazar aquella ambición de ser una *revista de economía*, eso sí, con particular apego al enfoque regional y tratando siempre de mantener una referencia próxima a la realidad y a los retos de la economía vasca. Veinticinco años después, setenta y cuatro números atestiguan cómo aquella ambición se ha hecho una realidad al conseguir un reconocimiento público por el tratamiento de temas relevantes, por hacerlo con calidad y por labrar un compromiso firme con los problemas y los desafíos que en cada momento han tenido que abordar las economías de nuestro entorno y especialmente la economía vasca.

Hoy EKONOMIAZ quiere celebrar la efeméride de sus cinco lustros de vida reafirmando ese compromiso mediante un número extraordinario sobre la economía vasca que aúna tres perspectivas que constituyen un sello de su propia identidad: 1.^a) la del conocimiento para la acción, que exige combinar análisis económico, diagnósticos y propuestas para las políticas públicas; 2.^o) una visión integral del desarrollo, que además de abordar la economía en sentido estricto, incorpora otros dos bloques imprescindibles: las personas y la sociedad, por un lado, y por otro, el entorno físico, las infraestructuras y el medio ambiente; y 3.^a) un enfoque temporal que busca comprender el pasado para identificar las prioridades del presente en función de los retos del futuro.

La combinación de todas y cada una de las tres perspectivas difícilmente puede ofrecerse en cada uno de los artículos, por eso el mosaico que se ofrece requiere el

¹ *Retratos del presente. La sociedad del siglo XXI*, p. 82. Servicio Editorial, Universidad del País Vasco, 2007.

esfuerzo de síntesis final del lector quien encontrará la recompensa en forma de una guía básica para la navegación en un tiempo de cambio acelerado. Como adelanto y a modo de presentación cabe, eso sí, ofrecer una primera aproximación a esa guía a través de un resumen aderezado con inevitables claves de interpretación, que trata cada uno de los tres ámbitos mencionados: economía, personas y bienestar, y territorio, infraestructuras, medio ambiente y energía.

ECONOMÍA

A principios de los años ochenta la economía vasca se enfrentó a una crisis estructural que determinó no sólo la falta de competitividad del tejido productivo sino la inadecuación del conjunto de instituciones que regulaban el sistema: instituciones financieras, Estado de bienestar, mercado de trabajo y determinación salarial, y sistema de competencia empresarial. Sus consecuencias se manifestaron en un gran vuelco en la distribución de la renta, que alimentó un proceso de inflación con estancamiento, en una desindustrialización galopante y, sobre todo, en la aparición de un grave problema de paro masivo que llevaría largo tiempo resolver. Lo que en la esfera internacional se conceptualizó como la crisis del *fordismo*, en la fuertemente industrializada economía vasca se manifestó como una crisis diferencial sobre la ya crisis diferencial de la economía española con quien compartía un modo de regulación y unas instituciones especialmente inadecuadas para posibilitar un cambio estructural profundo. Con el espejismo de una especie de falso amanecer en la segunda mitad de la década de los ochenta, que fue la década de la reconversión, la recesión de 1993 se encargó de demostrar que habría que esperar hasta finales de los noventa, la década de la competitividad, para dar por superada la crisis, tras consolidar un nuevo tejido productivo menos concentrado, más sofisticado y abierto a la competencia exterior y tras resolver finalmente el problema del paro masivo. Aquel logro quedó simbolizado por una doble convergencia con Europa, la convergencia en renta y en empleo, con la que se inicia el nuevo siglo en busca de la tercera convergencia, la convergencia en I+D+i, que constituye el logro más reciente ahora que concluye la que podríamos denominar década del despegue de la innovación.

Visto en perspectiva de largo plazo el camino recorrido es extraordinario, porque la economía vasca se sitúa en el tercer lugar de la Europa de los 27 en PIB y productividad (tras Irlanda y Luxemburgo), entre las 25 regiones líderes en PIB por habitante en poder de compra o, si se prefiere, entre las treinta de mayor productividad nominal en términos corrientes, y por lo tanto dentro de la decila superior que señala el núcleo de regiones de mayor desarrollo y bienestar de una Europa que es además un espacio privilegiado en la escena mundial.

La explicación de ese éxito radica en un crecimiento basado en la acumulación de factores de producción, es decir, en un crecimiento de carácter extensivo, pero con una población casi invariable, lo que hace que ello haya sido posible gracias a

una auténtica revolución del empleo que ha aumentado en un 50% cuando la población en edad laboral sólo lo hacía en un 14%; y que ha llevado aparejada la modernización de la fuerza de trabajo debido a una amplia incorporación de la mujer y a un gran salto adelante en su cualificación. También el factor capital ha experimentado una gran expansión, con un crecimiento acumulado anual del 3% real del capital productivo, de modo que el grado de mecanización de la economía (trabajo/capital) ha tendido hacia la estabilidad, lo mismo que la productividad del capital (renta/capital), y a consecuencia de ello la clara recuperación de su rentabilidad se ha conseguido mediante una alteración de la distribución de la renta a favor de los beneficios y en detrimento de los salarios, hasta compensar las pérdidas derivadas de la crisis y llegar a equipararse con la economía española con una tasa cercana al 20%,

El predominio de un crecimiento extensivo ha supuesto que la auténtica asignatura pendiente haya sido la mejora de la productividad, que ha crecido sólo alrededor del 1% en todo el período de treinta años, tanto en términos de productividad total de los factores como de productividad aparente del trabajo, lo que ha significado una pérdida de posiciones relativas respecto a la Europa más desarrollada que sólo ha comenzado a remontar en el último decenio. Al principio la mejora de la productividad se basó en el ajuste de la ocupación, pero luego sufrió las consecuencias de la explosión del empleo, de manera que sólo recientemente se ha demostrado posible compatibilizar de forma clara crecimiento extensivo e intensivo, empleo y productividad, un logro que aunque con menor intensidad recuerda a la *Edad de Oro* y que está sin duda asociado al despegue de la innovación.

Cuando la transición de la economía vasca hacia un modelo que superase el *fordismo* parecía más exitosa, cuando se habían consolidado nuevas estructuras y estrategias empresariales más internacionales, basadas en grupos y en pymes pero alejadas de la gran empresa del pasado, cuando se contaba con un renovado tejido productivo articulado en *clusters* e internacionalmente competitivo, cuando se habían sentado las bases de un moderno Sistema de Innovación, yendo mucho más allá de la inicial apuesta por los centros tecnológicos, la Gran Recesión de 2008 vino a poner al descubierto que esa transición era mucho más problemática de lo que había parecido hasta entonces. De repente se desveló que la ola de prosperidad mundial descansaba sobre las arenas movedizas de los desequilibrios globales y de la explosión de la deuda, y que el modelo denominado de *financiarización* de la economía, al que la propia economía vasca no había sido del todo ajena, no era una alternativa sostenible como base del crecimiento y el bienestar. La convulsión del sistema financiero no sólo ha traído pobreza y paro, sino que impone con urgencia nuevas reconversiones sectoriales y reformas institucionales en la inacabada búsqueda de un modo de regulación *postfordista*, al tiempo que nos apremia en la superación de las debilidades de nuestro modelo competitivo. La necesaria reestructuración de la banca, de la construcción y del comercio se hace más evidente de lo que ya sugería la comparación de nuestras estructuras con las de otros países europeos; además urgen

las reformas del mercado de trabajo, de la relación sistema financiero-economía real y de un sector público y un Estado de bienestar debilitado por la crisis fiscal.

Una economía pequeña y abierta en la que con la unión monetaria el tipo de cambio ya no juega un papel relevante para recuperar la competitividad perdida precisa de una regulación del nexo salario-empleo acorde con su posición competitiva internacional, muy diferente de la española, de forma que mantenga un equilibrio en la distribución de la renta y la rentabilidad del capital sin los vaivenes del pasado. También precisa de una fuerte presencia de las políticas de gasto, por razones demográficas, de competitividad, de solidaridad y de bienestar; por ello sería conveniente un aumento del potencial recaudatorio del sistema fiscal. Esa tarea, ya iniciada con el IVA, requiere desandar parte de un camino que ha reducido la presión sobre los impuestos personales sobre la renta y el capital y que ha perdido equidad llegando a una segmentación de rentas que recuerda la imposición cedular del franquismo. Además esas reformas harían posible seguir manteniendo una fiscalidad empresarial plenamente competitiva.

Con esas líneas de reforma y contando siempre con un escenario internacional que no fuera adverso, la economía vasca podría encontrar su propio modo de regulación alternativo al *fordismo* cuya crisis no acabamos de superar. Pero tampoco hay que olvidar que la economía vasca «surfea» con un éxito moderado la actual onda larga sustentada en la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, que nos está llevando de la economía industrial a la economía digital, del input energético al input de la información, del tiempo de las máquinas al tiempo de las redes. Y otro tanto se puede decir de las incipientes tecnologías (biotecnología y nanotecnología) que probablemente van a configurar la base de la siguiente onda larga. Los riesgos de *lock in*, esto es, de quedar atrapados en la trayectoria y especialización del pasado están siempre presentes porque algunos de nuestros dominios tecnológicos se vuelven maduros, no tanto por no ser novedosos (el ferroviario no lo es y tiene un gran futuro) como por mostrar escasas posibilidades de profundización y evolución, lo que los convierte en fácilmente adoptables por cualquier competidor. La respuesta debe entrañar un profundo cambio de mentalidad que incorpore estrategias de internacionalización, incluso en los dominios maduros antes de que sea tarde, que integre más decididamente la economía digital muy conectada con las industrias culturales y creativas en el tradicional compromiso con un futuro industrial de alta productividad para la economía vasca; y que avance en el impulso del sistema de innovación iniciado en la década pasada. Entre los retos pendientes del sistema se pueden destacar: una mejora de la Universidad, que obtiene mediocres resultados, un refuerzo aún mayor de la investigación básica, la potenciación de la capacidad de absorción de las empresas, la profundización y evolución tecnológica al servicio de la sostenibilidad, la intensificación de las interrelaciones de todos los agentes del sistema y de su conexión a redes internacionales, el impulso a la innovación social y el perfeccionamiento del modelo de gobernanza.

El futuro demanda un crecimiento distinto al del pasado, un crecimiento intensivo, basado en la productividad no en la acumulación de factores, en el conocimiento y no

en la escala de operaciones, en las redes y no en los límites de nuestra geografía. Seguramente será un crecimiento menor, pero al ser más intensivo esperamos que siga manteniendo el bienestar de las personas y la sostenibilidad del entorno, incluso introduciendo mejoras substanciales en estos dos ámbitos que se abordan a continuación.

PERSONAS Y BIENESTAR

Cuando hablamos de economía el trabajo aparece como factor de producción cosificado como mercancía ocultando su carácter de institución social y que tras de él se encuentran las personas que no sólo son instrumento de producción sino la finalidad última de la producción misma que es la que posibilita lograr su bienestar. Si bien es cierto que el primer pilar del bienestar es la renta generada mediante la participación en el proceso productivo, también es cierto que éste no sería posible sin el papel del llamado Estado de bienestar que garantiza las transacciones económicas y el orden legal, promueve el desarrollo económico, procura seguridad y protección (frente a la enfermedad, el desempleo, la vejez y la dependencia) y facilita a las personas los bienes públicos preferentes que hacen posible su integración en la actividad económica. En el modelo *fordista* esa simbiosis entre economía y bienestar, entre mercado y Estado, pivotaba en gran medida sobre el trabajo, a través de una relación de empleo estable que abría las puertas a las diferentes prestaciones del Estado. Pero, al igual que el *fordismo*, ese modelo entró en crisis dando lugar a una creciente inestabilidad y precariedad de la relación laboral, de manera que a lo largo de estos últimos decenios se ha caminado en la búsqueda de una alternativa que logre un doble compromiso entre flexibilidad y seguridad, entre *welfare* y *workfare*, es decir, entre prestaciones pasivas y activas para conseguir una mejor integración en el mercado de trabajo.

A pesar de no contar con el traspaso de las competencias fundamentales, la Comunidad Autónoma ha desempeñado un importante papel en esa transición tanto mediante la instrumentación de políticas activas como por su carácter pionero en la creación de una renta de garantía de ingresos. La insuficiente práctica evaluadora hace difícil discernir cuan activadoras han sido las políticas activas. Mientras que por el lado de la protección parece que ha sido efectiva para lograr un control de los procesos de empobrecimiento y exclusión social, por el lado de la integración en el mercado laboral de los perceptores de la renta básica se ha tropezado con dificultades. Pero mucho más allá de la experiencia pasada, no cabe duda de que se debe abrir una nueva era para las políticas sociales, en primer lugar, porque el efectivo traspaso de las políticas activas va a crear las condiciones para un nuevo desarrollo en busca de ese compromiso entre activación y protección. Seguramente, no cabe pensar ese desarrollo tanto en términos de una importación mecánica de la fórmula danesa de *flexiseguridad*, que depende de la regulación y que siempre es más problemática de lo que parece, como de contar con medios para hacer evolucionar el actual mode-

lo sobre la base de diversas líneas de mejora entre las que cabe citar: 1) una legislación que ordene y coordine todo el sistema, 2) el desplazamiento del énfasis desde las subvenciones a colectivos determinados a la formación, con registro y seguimiento de los participantes y evaluación *ex post*; 3) una mayor conexión de las políticas de empleo con las otras políticas económicas en un contexto previsible de déficit de profesionales y necesidad de planificar la inmigración y la preparación de las personas, 4) la conexión efectiva entre activación y protección sobre la base de un concepción amplia de ambos tipos de políticas, y para hacer viable todo lo anterior, 5) superación de la fragmentación institucional de las propias políticas en el ámbito de la gestión.

Pero la mejor política de cohesión social es aquella que vela por la capacitación de las personas desde la cuna para que puedan seguir un proceso de formación permanente a lo largo de la vida que aumente su libertad y su bienestar. La competitividad de la economía va a depender cada vez más del conocimiento de las personas y de su capacidad de aprendizaje, y la transformación del aparato productivo y la escasa dinámica demográfica harán que las necesidades de profesionales ofrezcan claras oportunidades a quien sea capaz de transitar por ese itinerario de formación a lo largo de la vida.

En los últimos treinta años se ha producido una revolución en la ocupación, por varias razones: por su aumento general y por la incorporación de la mujer, que ya se ha comentado y que ha sido favorecido por el enorme despliegue reciente de la oferta de educación infantil de cero a tres años, por la mayor formación y por el cambio en los perfiles profesionales en detrimento de los de baja cualificación. En este punto, merece la pena mencionar algunos datos relativos a la formación; así los ocupados que en 1980 tenían solamente estudios primarios ha pasado del 70% al 10%, el 42% de la población entre 25 y 64 años tiene educación terciaria, porcentaje similar al de Estados Unidos y muy por encima del nivel europeo, Euskadi está a la cabeza de Europa en titulados superiores en ciencia y tecnología, y el porcentaje de mujeres en edad de trabajar con formación superior se ha más que duplicado desde principios de los años noventa. El sistema educativo ha hecho un gran esfuerzo para posibilitar ese cambio tan extraordinario; pero una cosa son los aspectos cuantitativos y otra los cualitativos. En estos últimos se detectan algunas debilidades que habrá que superar en el futuro: recordemos las ya mencionadas en relación con la débil posición comparada de las universidades vascas tanto en docencia como en investigación, un porcentaje de población con formación secundaria superior que es la mitad del de los países avanzados, debido a un alto abandono y fracaso escolar que incluso ha subido en los últimos años, la mediana calidad de conjunto, a juzgar por los resultados de los test PISA que revelan no sólo estar lejos de los mejores sino que apenas alcanzan a los de la media de la OCDE, también la distancia en materia de formación continua respecto a los países líderes, a pesar del gran progreso reciente, y que a todo ello se suma el problema creciente de conseguir una adecuada integración de la inmigración en todos los niveles educativos y que las desigualdades sociales no influyan en el

desarrollo cognitivo de los escolares, todo ello a través de una pronta escolarización y una enseñanza de calidad.

Personas protegidas, personas formadas y también personas saludables, conforman los principales servicios de acceso universal de nuestro sistema de bienestar. La salud es un valor esencial en la existencia humana, y en cuanto tal condiciona el desarrollo de cualesquiera actividades y la propia productividad de la economía. Desde sus inicios el sistema sanitario vasco se ha configurado como un servicio público de acceso universal, independientemente de que un 17% de la población tenga un seguro privado de asistencia sanitaria, y después de varias décadas goza de la máxima apreciación entre la ciudadanía.

El estado de salud de la población ha mejorado sensiblemente: la esperanza de vida de hombres y mujeres ha aumentado respectivamente en seis y cinco años y ya alcanza los 77,2 y los 84,3 años, lo que nos sitúa a la cabeza de los países europeos, la mortalidad infantil es ya una de las más bajas del mundo, al haberse reducido desde un 13,4‰ a un 2,9 ‰, y la autopercepción de un estado de salud positivo alcanza al 80% de la población. Estos resultados así como los correspondientes indicadores intermedios (consultas, frecuentación hospitalaria, radiodiagnóstico...) se corresponden con un gran esfuerzo del sistema por incorporar profesionales cualificados, dotarse de infraestructuras, tecnología y desarrollarse organizativamente, del que da perfecta cuenta el hecho de que el gasto sanitario tanto en asistencia primaria como hospitalaria se haya multiplicado por cinco en términos reales desde mediados de los años ochenta. A pesar de su impresionante crecimiento, el sistema ha estado en tensión permanente y fácilmente se comprende que también lo esté en el momento actual en el que la restricción de los recursos derivada de la crisis fiscal y la tendencia creciente del consumo de salud de una población crecientemente envejecida (los mayores de 65 llegarán al 22,5% de la población en 2020 y al 35% en 2050) plantean un claro problema de sostenibilidad. Está demostrado que la innovación sólo surge ante la necesidad de afrontar los problemas y ante la presión de situaciones críticas, y en este momento más que nunca tiene que venir al rescate, en primer lugar para abordar cuestiones de eficacia y eficiencia (uso eficiente de las tecnologías, uso racional del medicamento, coordinación de estructuras, implicación de los profesionales) que han estado siempre ahí pero que en gran medida siguen siendo retos pendientes. Pero también para desplegar innovaciones organizativas y reformas profundas orientadas a los tipos de paciente y a la medicina personalizada, y todo ello sin olvidar la prevención y la promoción general de la salud.

Una población saludable y con mayor esperanza de vida que coincide con unos índices de fecundidad que han disminuido drásticamente conduce a una población envejecida, con los consiguientes inconvenientes en términos de pérdida de dinamismo social, de capacidad de absorción de conocimiento, y de dificultades para garantizar la equidad intergeneracional y la sostenibilidad del sistema de protección. No todo es salud y renta; un indicador fundamental de bienestar de una sociedad desarrollada

es un índice de fecundidad cercano al 2,1 que garantiza su reproducción. El índice de fecundidad era del 1,81 a principios de los ochenta, tras haberse desplomado en cinco años desde el 2,67 por efecto de la crisis. Luego llegó a alcanzar un mínimo del 0,92 a mediados de los noventa, para recuperarse luego hasta el 1,20 siempre con el telón de fondo de un constante aumento de la edad media de maternidad. No cabe duda de que los factores sociales y los cambios en valores que explican esas tendencias son profundos, y aunque ya se ha tratado de responder a ellos en la etapa más reciente de la política social; deberá realizarse un gran esfuerzo de evaluación y luego de innovación tanto en relación con las causas como con las consecuencias. Más arriba se proponía un crecimiento básicamente intensivo a largo plazo pensando en que la «capacidad de carga» del País no puede andar muy lejos de la población que ya tiene hoy día; por lo que habrá que gestionar una transición de vuelta a la tasa de natalidad perdida a través de un mayor equilibrio entre el crecimiento natural y el aporte de la inmigración, que a su vez deberá ser objeto de una gestión activa.

TERRITORIO, INFRAESTRUCTURAS, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA

Si los retos que plantea garantizar el bienestar de las personas son de enjundia, son aún de mayor profundidad los que afectan al medio ambiente, al territorio y a la energía. Por muy avanzadas que fueran las políticas públicas en todos estos campos, el cambio de percepción ligado a los efectos del cambio climático y del próximo agotamiento de los combustibles fósiles, que después de una larga gestación se ha consolidado en la última década, han puesto en cuestión los propios pilares que sustentaron la aceleración del mundo moderno.

El País Vasco ha gozado en los últimos veinte años de un potente marco legal de ordenación del territorio que ha conseguido que éste deje de ser un mero contenedor de actividades y usos para garantizar una visión integral y un equilibrio entre los usos del mismo. Aunque tanto el marco legal como el modelo territorial construido, con sus áreas funcionales, su sistema polinuclear de ciudades y poblaciones intermedias perfectamente articulado con los espacios naturales, su variedad de usos del suelo y de tipologías comarcales, es en muchos aspectos un referente a seguir, también es cierto que su instrumentación ofrece aspectos de mejora. Entre estos cabe señalar los relativos a la falta de participación y desarrollo de los Planes Territoriales Parciales, lo que ha hurtado su papel y su prevalencia jerárquica sobre otros instrumentos y, en especial, sobre los Planes Territoriales Sectoriales. Por otro lado, más allá de esos aspectos de regulación hay también una razonable preocupación sobre determinados resultados, como son: los limitados resultados del desarrollo rural, la suburbanización y proliferación de viviendas en baja densidad, y sobre todo, el gran avance en la artificialización del territorio (entre 1994 y 2005 se ocuparon 7.500 hectáreas de terreno rural con una población casi constante) y la explosión de la movilidad que ha acompañado al extraordinario desarrollo de las infraestructuras de trans-

porte. A este respecto y a medio camino entre lo territorial y lo social hay que anotar además, que la expansión residencial y los importantes recursos comprometidos en la política de vivienda, con evidentes logros en el desarrollo de la vivienda protegida, no han conseguido solventar el problema de la vivienda, que precisa de un cambio de prioridad bajo la idea de proporcionar asequibilidad al disfrute de la vivienda no a la propiedad, y que demanda para ello la creación de un gran parque de alquiler que además favorezca la movilidad residencial y con ella la de la fuerza de trabajo.

Los enormes déficit de partida hacían que la política de infraestructuras durante este período se justificara por sí misma, sin necesidad de integrar los costes secundarios de carácter social y ambiental, por lo que se orientó a dedicar los máximos recursos posibles para satisfacer una demanda que automáticamente resultaba estimulada. Nos resultaría difícil imaginar un escenario sin las mejoras introducidas en esas infraestructuras, pero lo cierto es que debido a los condicionantes impuestos por la distribución institucional de competencias ese espectacular desarrollo no sólo no puso el acento en la eficiencia en la distribución modal de los servicios de transporte, sino que, con notables y singulares excepciones como la del metro de Bilbao, consolidó un absoluto predominio de la carretera. Es evidente que se precisa un gran vuelco en toda esta situación hacia una concepción del transporte como medio y no como fin, hacia un enfoque sistémico del transporte en el que el ferrocarril debe ganar protagonismo, y en el que además cada proyecto de infraestructura deba responder conjuntamente a criterios de economía, equidad social y ecología, y, por tanto, incorporar los costes externos a las tarifas para reducir el impacto ambiental y gestionar un uso eficiente de la red existente.

Lo cierto es que siguiendo directrices europeas, estos principios ya fueron reconocidos por el Plan Director de Transporte Sostenible 2002-2012; que asumía la necesidad de poner límites a una movilidad descontrolada; pero que la aplicación sigue pendiente debido a tres factores: 1) la dificultad intrínseca de la política de movilidad que resulta directamente afectada por decisiones tomadas en esferas aparentemente alejadas de la misma; 2) la distribución competencial con una posición difícil del Gobierno Vasco hacia fuera (frente al Estado, como ilustra el caso de la red ferroviaria) y hacia dentro (frente a las diputaciones forales, como ejemplifica la planificación de las carreteras), y 3) a una cultura y unos valores que han mitificado las infraestructuras y que toman por natural el derecho ciudadano de acceder a cualquier sitio, rápidamente, solo y sin coste.

Del acierto en afrontar la solución de esas tres barreras dependerá no sólo el éxito de la política de transportes sino también el de la política ambiental y energética. El transporte supone el 33% del consumo final de energía y el 82% del consumo de derivados del petróleo, y frente a los progresos en otros sectores como la industria, hasta ahora ha constituido un auténtico talón de Aquiles en la transición hacia una economía baja en carbono (entre 1990 y 2008 ha incrementado sus emisiones en un 110%), que es el gran reto al que estamos encarando en este momento. La política

ambiental por lo demás ha tenido resultados muy positivos: durante las décadas de los ochenta y los noventa hizo frente a la comprometida herencia del pasado para resolver la contaminación del agua y del aire, graves problemas de residuos y la desatención al medio natural y a la ordenación del territorio. En la etapa de madurez, que se inicia con la Ley de Protección del Medio Ambiente de 1998, su despliegue ha sido formidable sobre la base de una estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo desarrollada mediante programas marco convenientemente supervisados que consolidan actuaciones previas (agua, aire, residuos, suelos, control y prevención de la contaminación..) y abordan la protección de la biodiversidad, el equilibrio territorial y la lucha contra el cambio climático.

Hablar de cambio climático es hablar de energía y de su cuestión crítica hoy en día: el «techo del petróleo» al que nos estaremos aproximando en el horizonte del año 2030, si no es antes. Por eso, quien no quiera abrazar el compromiso con la transición a la economía post carbono movido por valores de solidaridad y ecología, tiene buenas razones para hacerlo por egoísmo. Por encima de los 85 millones de barriles diarios de producción la oferta se vuelve inelástica al precio, es decir, no da más de sí, según la experiencia del último decenio, por lo que el retorno al crecimiento llevará a precios futuros de 205 dólares cuyo impacto en el PIB vasco puede ser del 1%, por no hablar de los problemas de escasez e inestabilidad en el suministro. La política energética goza de buenas credenciales para afrontar futuros retos a la vista de los tres grandes logros del pasado: 1) la intensidad energética, cantidad de energía necesaria para producir la misma magnitud de PIB, se ha reducido en un 81% entre 1980 y 2008, aunque ello se deba en gran medida al cambio sectorial de la actividad económica; 2) la diversificación energética protagonizada por la gasificación, ya que el gas representa el 44,2% del consumo final mientras que el petróleo ha reducido su peso de más del 60% al 39%; y 3) la generación de electricidad con las nuevas plantas de ciclo combinado.

Pero el reto actual es considerablemente más arduo debido a la evolución de la demanda, especialmente la ligada a la movilidad y el transporte ya comentada, a la azarosa vida de algunas fuentes renovables como los biocombustibles, y a los límites estructurales para el desarrollo de las renovables: no hay espacio para los huertos solares y la explotación del escaso recurso eólico se ha visto disminuida más por conveniencia que por conciencia ambiental. Se van a precisar importantes recursos y grandes dosis de innovación tecnológica y social para propiciar el cambio radical que requiere este escenario. No cabe imaginar una situación en la que la palabra estrategia cobre todo su significado: no valen las recetas generales sino un traje a medida tejido con multiplicidad de líneas de acción para influir en la demanda y desarrollar tecnología que mejore las posibilidades de acrecentar la oferta.

* * *

La historia de la gran transformación de la economía vasca constituye un gran ejemplo de respuesta a una crisis estructural y a los cambios en el entorno median-

te un notable esfuerzo de innovación económica, social e institucional. Los retos del presente entrañan un nuevo desafío de proporciones quizá aún mayores, lo que requiere una revisión a fondo de la «caja de herramientas» que es necesaria para afrontarlos. En los años ochenta se contó con la feliz coincidencia de la innovación institucional que supuso el autogobierno nacido del cambio democrático, que, aún sin desplegar todo su potencial, explica muchas de las piezas esenciales de esta gran transformación. Como se desprende de lo expuesto hasta aquí, esas piezas que son las distintas políticas siguen teniendo un importante papel que desempeñar pero requieren ahora de dosis aún más altas de innovación para responder al cambio social. Una innovación que no sólo alcance a las políticas sino al marco institucional que forma parte de la caja de herramientas que hay que revisar a fondo, tanto hacia fuera como hacia dentro para evitar el endémico problema de una fragmentación administrativa que consume muchas energías e impide el desarrollo de la visión y las estrategias de País.

El pasado nos ha enseñado, y el futuro lo hará aún de forma más intensa, que la economía, la sociedad y medio natural interactúan condicionando recíprocamente el desarrollo humano. En cada uno de esos ámbitos las organizaciones y los individuos deberán movilizar sus capacidades de aprendizaje para resolver problemas y generar nuevo conocimiento para la acción. En todos esos procesos de aprendizaje las instituciones y la política tienen un papel importante que desempeñar, pero además, como advierte Daniel Innerarity, tienen un papel único e insustituible a la hora de encauzar las interacciones entre ellos, de coordinar sus diferentes lógicas y de garantizar colectivamente que alguien se hace cargo del futuro para que no se convierta en un basurero del presente.

Alberto Alberdi Larizgoitia

Economía vasca 1980-2010: tres crisis y una gran transformación

El artículo pretende dar cuenta sumaria de la gran transformación que ha vivido la economía vasca durante los últimos treinta años a caballo de tres crisis económicas, tanto en términos de desarrollo como de modelo productivo. Para ello, tras brindar una breve perspectiva histórica, se describe en primer lugar la situación de partida caracterizada por una fuerte crisis estructural para luego analizar los principales rasgos del proceso de transformación habido desde entonces en términos de crecimiento, productividad, acumulación de factores productivos, rentabilidad del capital, distribución de la renta, desequilibrio del mercado de trabajo y del sector exterior, competitividad y cambios en la oferta productiva. Posteriormente se analiza el papel desempeñado por el sector público vasco, en términos económicos y de políticas públicas, para en una parte al final extraer algunas conclusiones relevantes para el futuro a medio y largo plazo de la economía vasca y los retos a los que se ha de enfrentar.

Artikuluak euskal ekonomiak azken hogeita hamar urteotan eta hiru krisi ekonomiko tartean izan direlarik bizi izan duen eraldaketa handiaren berri eman nahi du, labur-zurrean. Horretarako, historiari gainbegiratu labur bat egin ostean, abiapuntuko egoera deskribatzen da lehenik, non egiturazko krisi gogor bat gertatu baitzen. Jarraian, harrezkero izaniko eraldaketa-prozesuaren ezaugarri nagusiak aztertzen dira, hala nola hazkundea, produktibitatea, ekoizpen-produktuen metaketa, kapitalaren errentagarritasuna, errentaren banaketa, lan-merkatuaren eta kanpo-sektorearen desoreka, lehiakortasuna eta ekoizpen-eskaintzaren aldaketak. Ondoren, euskal sektore publikoak bere politika publikoen bitartez burututako egitekoa eta haren esku-hartze orokorra aztertzen da. Azkenik, euskal ekonomiaren etorkizunerako epe ertain eta luzean garrantzitsuak izan daitezkeen zenbait ondorio azaltzen dira.

This article seeks to outline the far-reaching transformation that the Basque economy has undergone in the last 30 years, in the context of three economic recessions. After briefly running through the relevant history, the article describes the situation at the outset of the period examined, marked by a major structural crisis, then goes on to examine the main features of the transformation that has taken place since that time in terms of growth, productivity, accumulation of production factors, return on capital, distribution of income, imbalances in the labour market and the foreign sector, competitiveness and changes in the nature of output. Next it analyses the role played by the Basque public authorities through public-sector policies and general interventions. Finally, it draws significant conclusions for the medium and long term future of the Basque economy.

Índice

1. Introducción
2. La economía vasca al llegar a los años ochenta
3. Desempeño económico: el crecimiento, sus fuentes y sus desequilibrios
4. El papel dinamizador del Sector público vasco
5. Entender el pasado para preparar el futuro
6. La segunda transformación y sus retos

Referencias bibliográficas

Palabras clave: economía vasca, crisis económica, segunda gran transformación, teoría de la *régulation*.

Keywords: Basque economy, economic crisis, second great transformation, *régulation* theory.

N.º de Clasificación JEL: E30, H30, H50, O11, O12, R10.

Unable to predict the future, economics is about our apprenticeship with the past, which matter primarily because this understanding helps us to act in the present and in the future.

CHRIS FREEMAN AND FRANCISCO LOUÇA

The challenge offered by *régulation* theory is thus to historicise economic theories, for theories are the daughters of history and not vice versa.

ROBERT BOYER

1. INTRODUCCIÓN

El título elegido de «Tres crisis y una gran transformación» no indica un propósito de identificar todos los ciclos acontecidos o de seguir de cerca la conceptualización de todos los ciclos de negocios (Kitchin, Juglar, Kuznetz y Kondratiev) que la teoría económica reconoce en distintas duraciones (3 a 5 años, 7 a 11; 15, a 25 y 45 a 60 respectivamente) y causas (inventarios, inversión de negocios, inversión en infraestructuras y cambio tecnológico a largo plazo). No. Simplemente trata de evocar los episodios de crisis de mayor gravedad que han jalonado el pasado reciente con la finalidad de ayudarnos a facilitar la reflexión económica sobre este período de treinta años. La economía capitalista cabalga a lomos de las crisis y se transforma como

* Nota. El autor desea agradecer a José Ángel Colinas por el extraordinario trabajo de elaboración de las series de datos de gasto del Gobierno Vasco siguiendo la clasificación funcional en términos homogéneos para todo el período de estudio.

resultado de esas experiencias, y por ello resulta útil tomarlas como referencia. Pero ya de entrada hay que señalar que estas tres grandes crisis de nuestro período de estudio no tienen la misma significación, que no son de ninguna manera equiparables, ni en su naturaleza ni en sus efectos, y que por ello antes de adentrarnos en las estadísticas conviene situarlas en perspectiva histórica.

Cada vez que se produce una crisis, inmediatamente le sigue una reflexión sobre su naturaleza, coyuntural *versus* estructural, y siendo graves los efectos de la crisis sobre la producción y el empleo resulta difícil escapar al segundo calificativo. A pesar de ello, la recesión de principios de los noventa (Recesión de 1993) y la Gran Recesión de 2008 nunca podrán equipararse a la Gran Crisis de 1980, cuyas raíces en la experiencia internacional se remontan cuando menos a 1973, y que corresponde al *turning point* de la onda larga iniciada con la cuarta revolución tecnológica del capitalismo industrial ligada al petróleo, el automóvil y otros medios de transporte, los electrodomésticos y los productos químicos sintéticos. Esa cuarta onda se vino a superponer a los desarrollos de una tercera vinculada al acero y la electricidad, que a su vez remite a una segunda dominada por la máquina de vapor y el ferrocarril, siendo la primera la debida al proceso de mecanización que desencadenó la revolución industrial.¹ Todas esas ondas largas que siguiendo la experiencia del Reino Unido, Carlota Pérez distingue entre 1770 y 2000, no tienen una inmediata aplicación a la propia economía vasca, que sigue un diferente ritmo histórico. Pero aún con los retrasos en la difusión de la tecnología algo podemos decir de todo ese modelo canónico, sobre todo si lo relacionamos también con los cambios institucionales acontecidos durante esos dos siglos. Así podríamos rescatar de la memoria, la crisis vasca de finales del siglo XVIII, caracterizada por una ruptura del equilibrio en los usos del suelo y por un problema de competitividad industrial debido a la falta de innovación, que determinó un cambio de orientación de la economía vasca desde la esfera internacional hacia el mercado español.² Podríamos hablar luego de la acumulación de capital minero y el consiguiente desarrollo de la siderurgia, característicos del siglo XIX, y de cómo conocieron también momentos de relativa fuerza del librecambismo, para acabar doblegados ante un proteccionismo que triunfaría con todas las consecuencias hasta llegar a configurar lo que luego sería el modelo de todo el siglo XX. En esos dos siglos, la población vasca experimentó un crecimiento progresivo de la población: los alrededor de 300.000 habitantes de finales del siglo XVIII se convirtieron en 500.000 cien años después, que se doblarían al llegar a la mitad del siglo XX; para volverse a doblar en un plazo de 25 años. Tan impresionante aceleración histórica anuncia en cierto modo el carácter excepcional de ese último período histórico y realza la significación de la ruptura posterior que supuso la Gran Crisis de 1980. Siguiendo la caracterización de la escuela de la *régulation* esa crisis puede ser definida como una crisis estructural de gran severidad porque supuso la simultaneidad e interacción de una crisis de las instituciones que regulaban el sistema y del modelo de crecimiento, o en su terminología, del modo

¹ Véase Pérez (2002), pp. 14-18.

² Fernández de Pinedo, 1984 y Montero, 1993.

de *régulation* y del régimen de acumulación.³ Efectivamente, la crisis estructural no sólo comprometió la continuidad del crecimiento sino que puso en la encrucijada a las instituciones monetarias, al Estado de bienestar, a la regulación del mercado de trabajo y los salarios y al sistema de competencia empresarial. Un cambio en definitiva que es mucho más que un nuevo vuelco desde el mercado interior a los mercados internacionales, porque significó un cambio de era del desarrollo capitalista, el final de una etapa que algunos, poniendo el acento en el crecimiento, han llamado la *Edad de Oro* del capitalismo, (*Golden Age* o *Trente Glorieuses*) otros, atendiendo a la empresa y la producción, han calificado como modelo fordista y otros más, resaltando el marco institucional, han identificado como *Estado nacional keynesiano de bienestar*. Y esto es mucho decir, porque si bien fechando su inicio en el final de la II Guerra Mundial su duración no representa más de treinta a cuarenta años, hablamos de un cambio substancial en la dinámica capitalista tras el cual está emergiendo un nuevo modelo de desarrollo que el común de los analistas tiende a calificar como *schumpeteriano*, para poner énfasis en el papel del emprendedor y de la innovación en un contexto de liberalización global de los mercados.

Las dos recesiones de los años noventa y de la primera década de este siglo son a la luz de lo anterior crisis *dentro* del nuevo modelo o para ser más precisos del proceso de transición y construcción del mismo que se está desarrollando en la fase descendente de esa cuarta onda larga de Kondratiev. Una transición que quizá con olvido de las dos anteriores, en Euskadi ha sido llamada la primera gran transformación, y que es la que este artículo trata de explicar siguiendo la estructura que se describe a continuación. En primer lugar, con un apartado relativo a la situación previa a los ochenta que caracteriza el estallido de la crisis para ubicarla en su verdadera perspectiva histórica. Luego un bloque central muy amplio con dos apartados que pasan revista a la evolución de las grandes variables y desequilibrios de la economía vasca y al papel desempeñado por el sector público vasco, cuyas conclusiones se resumen en el capítulo siguiente para poder analizar en qué medida lo que hemos aprendido del pasado resulta relevante para preparar el futuro. El artículo termina con una aproximación más directa a los rasgos y retos que el futuro puede plantear a la economía vasca.

2. LA ECONOMÍA VASCA AL LLEGAR A LOS AÑOS OCHENTA

Aquella aceleración de la *Edad de Oro* que duplicó la población vasca y cambió profundamente la economía tuvo lugar en un contexto de transformaciones similares a escala mundial. La población mundial pasó de 2000 millones en 1950 a 4.500 en 1975;

³ Siguiendo libremente a Boyer y Saillard (edit.) (2002) podríamos definir el *régimen de acumulación* como el conjunto de reglas que gobiernan las relaciones del trabajo con los medios de producción, el horizonte de valorización del capital, la distribución del valor entre las clases sociales y una composición social de la demanda acorde con la evolución de la capacidad productiva; en tanto que el *modo de régulation* sería el conjunto de procedimientos individuales y colectivos que reproducen las relaciones sociales y aseguran la compatibilidad de las decisiones descentralizadas, apoyando y dirigiendo el régimen de acumulación.

la producción creció un 5% en tasa anual y un 3% en términos per capita, mientras que el comercio mundial crecía una vez y media lo que lo hacía la propia producción.⁴ Fue la era de la *pax americana* y de un orden internacional estable basado en el sistema de tipos de cambio fijos alumbrado en 1944 en la conferencia de Bretton Woods, en el que los flujos de capitales y tecnología estaban provocando el despegue y desarrollo de numerosas economías.

La economía vasca se benefició también directamente de aquél contexto internacional, pero sobre todo de la evolución de la economía española a cuyo mercado se encontraba volcada con sólo una pequeña apertura internacional. Entre 1955 y 1975, tanto la renta de la economía vasca como la española crecieron a una tasa anual del 5,4%, pero la diferente dinámica poblacional, que suponía un crecimiento anual del 2,75% en el País Vasco y tan sólo un 1% en el Estado, determinó un rápido proceso de convergencia de ambas economías: la renta per cápita vasca que era casi el doble de la española en 1955 (192 sobre 100) pasó a ser del 136 en el año 1975. La participación del PIB vasco en el del Estado prácticamente se mantuvo, por lo que la clave explicativa fue un diferente avance de la productividad debido a un mayor crecimiento del empleo vasco, que pasó desde una cuota del 4,7% hasta el 6% del total estatal, con un avance de la industria de 1,5 puntos hasta el 10,2%.

La *Edad de Oro* se caracterizó pues por un crecimiento extensivo (un 40% más de ocupación) pero lo que es muy importante también por un crecimiento intensivo en el que operaba activamente la magia de la productividad, que creció nada menos que a un 3,6% anual entre 1955 y 1975.

Sin embargo, la brillantez del desempeño económico de la época ocultaba algunas debilidades del modelo de crecimiento *fordista* o del *Estado Nacional Keynesiano*, además de otras específicas de nuestro contexto estatal. En las economías líderes ya a finales de los sesenta o principios de los setenta y por lo tanto antes del estallido de la crisis se apreciaron síntomas de tensiones crecientes en torno a la distribución de la renta y de unos menguantes incrementos de la productividad. Dado el atraso relativo del desarrollo español y en menor medida del vasco, y teniendo en cuenta las peculiares características institucionales de un estado autoritario, estos síntomas de agotamiento del modelo no se hicieron claramente visibles hasta después de recibir el impacto de la crisis, combinándose de forma explosiva con los factores desencadenantes de ésta.

En Estados Unidos, por ejemplo, la productividad del trabajo se redujo claramente desde principios de los setenta, mientras que se dio un claro declive de la productividad del capital y de la tasa de beneficio ya desde la segunda mitad de los años sesenta. En la economía vasca, sin embargo, la tasa de beneficio comenzó su descenso en 1975 y tanto la productividad del trabajo como la del capital no se resintieron

⁴ Pérez de Calleja (1982) p. 21. Esta referencia junto con García Crespo, Velasco Barroetabeña y Mendiábal Gorostiaga (1981) y Consejo General Vasco (1980), constituyen las referencias fundamentales en cuanto a diagnóstico del modelo productivo de la economía vasca durante el franquismo y de su situación tras el estallido de la crisis.

claramente hasta 1977, año en el que descendió significativamente el progreso tecnológico total desde niveles de crecimiento del 4% anual hasta el entorno del 1,5%, cifra que se desplomaría dos años después hasta el -4%.⁵

El modelo de acumulación del período fue intensivo en capital (relación capital/producto creciente) y sobre todo utilizador de capital físico frente al trabajo, o lo que es lo mismo de un creciente grado de mecanización. Esa era la esencia del *fordismo*: mayores unidades de producción y crecientes dotaciones de capital por trabajador para lograr economías de escala y mayor productividad, poniendo en acción un círculo virtuoso: productividad-rentas-expansión del mercado-inversión-productividad. El modelo hacía posible que los salarios avanzasen *pari passu* con la productividad del trabajo y que se mantuviera un adecuado nivel de rentabilidad del capital como incentivo para la inversión. Si la revolución teórica keynesiana había significado según Hicks la sustitución del viejo patrón monetario por un patrón salarial, la evidencia reforzaba el hallazgo de la teoría mostrando la realidad de una economía dirigida por los salarios en el seno de los mercados nacionales.

El círculo virtuoso dependía de un equilibrio difícil, que se sostenía sobre un incremento de la productividad constante y de entidad suficiente para no generar tensiones en la distribución de la renta. Con razón se definía el proceso como industrialización, o lo que es lo mismo *el tiempo de las máquinas*, que nos llegó a ocultar la verdadera fuente de la magia de la productividad: la especialización y la organización taylorista de la producción eran determinantes para lograr mayor eficiencia, pero el proceso decisivo subyacente detrás del maquinismo era el de una sustitución de la fuerza de trabajo por energía. La relación horas de trabajo/ barriles de petróleo en Estados Unidos pasó de 4,8 en 1900 a 0,6 en 1973,⁶ y aunque la innovación como fuente de eficiencia no tiene límite y cualquier actividad humana de carácter físico es susceptible de mecanizarse, tampoco sorprende que el proceso comenzase a presentar rendimientos decrecientes y síntomas de agotamiento. El fin de la convertibilidad del dólar en 1971 pone fin al orden económico internacional justo antes de que el shock del petróleo de 1973 acabe con una larga historia de energía barata en la que el precio del petróleo se había mantenido desde 1951: primero pasa de 1,62 dólares/barril a 3,45, y para enero de 1974 está ya 9,31 dólares/barril.⁷

Con una productividad menguada, una pérdida cuantiosa en la relación real de intercambio, que duplicó en un año el déficit comercial del Estado, un fuerte impacto desfavorable en los precios de producción por la alta dependencia energética de la industria y un radical desacuerdo social en el reparto de los costes de la crisis, se rompen todos los equilibrios de la *Edad de Oro* y se desata una espiral de salarios-precios que conduce a la estanflación y la pérdida de competitividad. Desde un alto crecimiento, superior al 7%

⁵ Véase Alberdi (2001), cap. 4, para una documentación y análisis de la evolución del progreso tecnológico, la distribución de la renta y la rentabilidad del capital en este período.

⁶ Hawken (1983).

⁷ Pérez de Calleja (1982), p. 55.

en 1973, la economía vasca comienza un doloroso camino de pérdida de rentas, desindustrialización, reestructuración productiva y generación de un paro masivo. El ritmo de crecimiento desciende vertiginosamente cada bienio que pasa: hasta el 4% en 1975, luego hasta el 1% en 1977, presenta ya tasa negativa del -4% para 1979, y se llega a 1981 con una renta real que es un 7% inferior a la de 1975.⁸ La situación se prolongaría casi hasta 1984 o 1985, como veremos más adelante, pero repasemos algunos de los cambios estructurales que se produjeron entre la situación previa a la crisis (1972) y 1980 tomando como referencia las dos primeras Tablas Input-Output de la economía vasca.⁹

Distribución del producto

El primer gran cambio a reseñar es el enorme vuelco en la distribución del producto, con un aumento de la participación de los salarios y cotizaciones sociales desde el 45% del PIB hasta el 62%, y con la consiguiente reducción del excedente bruto de explotación desde el 45% hasta el 26%, toda vez que el consumo de capital fijo se mantuvo estable en torno al 10%. Además, hubo una redistribución importante del valor añadido hacia el sector financiero: entre 1974 y 1978 los gastos financieros pasaron de representar el 10% del valor añadido a un 24%, con una relación de recursos propios sobre el pasivo total del 28%, muy lejos del 43% de la economía española, que revela una gran debilidad de la estructura financiera de la empresa vasca.¹⁰

Apertura exterior

La segunda de las transformaciones fue la relativa a la apertura exterior, con un aumento de los flujos internacionales que compensaron crecidamente la pérdida de comercio con el resto del Estado: los dos puntos de participación en los recursos y empleos del conjunto de la economía que pierden las importaciones y exportaciones al mercado interior, son ampliamente superados por las ganancias de en torno a cuatro puntos del comercio internacional. La factura del petróleo hace que los inputs energéticos pasen de representar un 4,6% a un 11,2% del valor de la producción, y aunque las exportaciones vascas logran compensar esa factura y alcanzan una cuota del 13% de las del Estado (casi el doble del peso de la economía vasca, que pierde un punto porcentual hasta el 6,8%), se producen sin embargo en condiciones de baja rentabilidad y como recurso para mantener los niveles de ocupación de la capacidad productiva.

Cambio sectorial

Para finalizar, el último de los cambios estructurales es el sectorial: el todopoderoso sector industrial, que alcanza a la mitad del PIB, experimenta un fuerte pérdida de empleo (alrededor de 50.000 ocupados) y su caída incide de manera especial en la

⁸ Estimaciones propias sobre la serie de Renta Nacional del BBV.

⁹ Gobierno Vasco (1985).

¹⁰ Consejo General Vasco (1980), p. 28.

producción de ramas como la de *metálicas básicas* (desde el 18% al 10% de la producción total de la economía), acompañada en menor medida por las de *productos metálicos*, que al igual que la terciaria de *comercio y hostelería*, pierde dos puntos porcentuales para situarse ambas alrededor del 10% de la producción total de la economía. Entre las ramas industriales que por el contrario cobran mayor protagonismo se pueden citar las de *maquinaria, vehículos*, otro *material de transporte y material eléctrico y electrónico* y, entre las de servicios, la *sanidad* y los *servicios a empresas*. Por tanto, la crisis industrial y de la construcción, y esto es algo que frecuentemente se olvida, vino acompañada de la crisis de un sector servicios que estuvo siempre escasamente dimensionado en la economía vasca. En efecto, el preponderante peso de la industria en la estructura del PIB ocultaba un subdesarrollo comparado de un terciario de baja productividad que hundía sus raíces en la *Edad de Oro* y que se agudizó en el período de crisis. Los servicios que podrían haber crecido entre 1975 y 1981 un 3,5% anual de seguir el patrón registrado en el Estado, experimentaron una tasa anual cercana al medio punto por el desplome ya comentado del comercio, la hostelería y otros servicios.¹¹

De la comparación de las Tablas Input Output de 1972 y 1980 se deduce que la crisis del secundario afectó al terciario a través de la inversión y la exportación, pero sobre todo lo hizo en la medida en que indujo una fuerte reestructuración de la demanda final que redujo el consumo y perjudicó a las ramas de servicios, especialmente a las recién citadas. Tuvieron lugar pérdidas de producción, de empleo y de productividad; esta última causada a veces por la expansión del empleo en ramas en crisis (ramas de refugio, como el comercio) o incluso en ramas en crecimiento como los servicios a empresas que perdieron eficiencia.¹²

Euskadi, que había mantenido tasas de paro en el entorno del paro técnico y alrededor de un punto menores que las de España, tiene ya para finales de 1981 una tasa de paro del 17% que superaba en dos puntos a la media del Estado. Con la situación de crisis industrial y las enormes debilidades del sector servicios, no sorprende que por aquél entonces se llegara a hablar de una crisis diferencial vasca sobre la ya diferencial crisis española en la escena internacional. Ésta era la puerta de entrada a una nueva etapa que nacía con un nuevo marco institucional, y cuyos resultados económicos nos aprestamos a analizar.

3. DESEMPEÑO ECONÓMICO: EL CRECIMIENTO, SUS FUENTES Y SUS DESEQUILIBRIOS

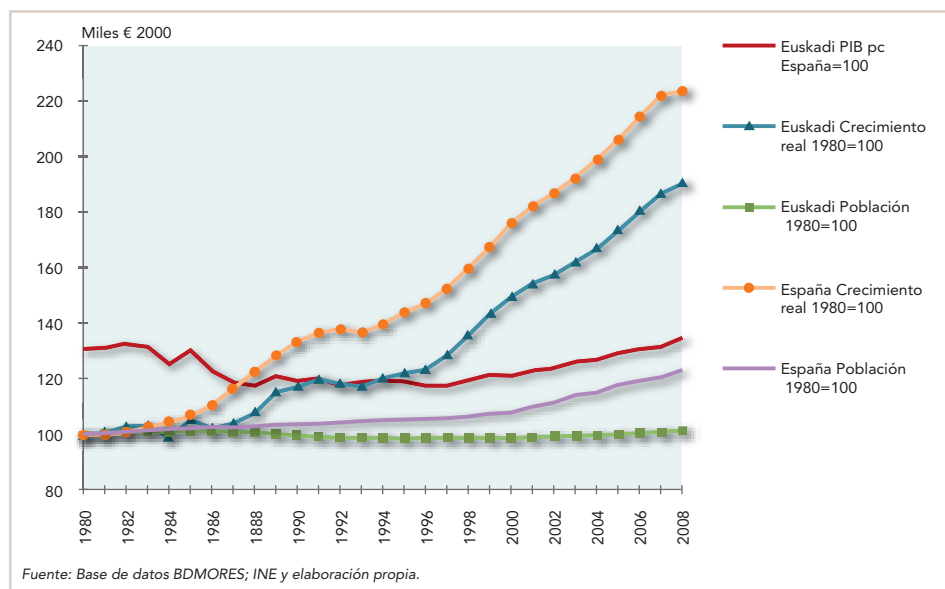
Aunque vivimos un tiempo en el que los indicadores tradicionales de desarrollo están siendo crecientemente cuestionados como representativos de los niveles de bienestar, lo cierto es que todavía hoy no hay un indicador que pueda eclipsar el de la renta

¹¹ Alberdi (1989a), p. 177 y siguientes.

¹² Alberdi (1989b), p. 268.

por habitante o para ser más precisos el PIB por habitante que es el concepto realmente más utilizado. Eso era así en la vieja concepción del desarrollo y lo es también en la más reciente de la competitividad que ha popularizado Michael Porter, para quien el único concepto válido a nivel nacional de competitividad es la productividad.¹³

Gráfico n.º 1. **PIB PER CÁPITA, CRECIMIENTO DEL PIB Y DE LA POBLACIÓN**



En realidad todo esto no es más que una vuelta a la vieja afirmación de Adam Smith, de la primera página de la *Riqueza de las Naciones*, de que el progreso depende de la «pericia, destreza y juicio con que se aplique generalmente el trabajo, y de la proporción que se guarde entre el número que se emplea en un trabajo útil y el de los que no están útilmente empleados» sean cuales sean las demás circunstancias. Eso es exactamente lo que refleja el PIB por habitante, que no es sino el resultado de la productividad por ocupado multiplicado por el porcentaje de ocupados sobre población. Por lo tanto antes de adentrarnos en las fuentes del crecimiento vamos a repasar cuál ha sido la evolución del desarrollo o la competitividad de la economía vasca desde 1980.

3.1. Las tres etapas del período

Podemos distinguir tres etapas claramente diferenciadas por los resultados: una primera de *declive*, una segunda de *recuperación* y una tercera de *despegue*. La pri-

¹³ La idea está expresada en múltiples publicaciones del autor. Por citar una reciente en castellano, en Porter (2003), p. 168 puede leerse «El nivel de vida de una nación depende la capacidad de sus empresas de lograr altos niveles de productividad y para aumentar ésta a lo largo del tiempo».

mera responde a la prolongación de lo que más arriba hemos recordado como crisis diferencial vasca, una etapa no de pérdida de valor añadido pero sí de práctico estancamiento que no remonta hasta bien pasados la mitad de los ochenta, a partir de la adhesión de España a las entonces Comunidades Europeas. De hecho, el punto mínimo del PIB por habitante en términos del estatal (España = 100) se sitúa en 1988 con un valor de 118 respecto al inicial de 131.

La década siguiente (1988-1998) sí fue una década de recuperación del crecimiento real pero de mantenimiento en términos relativos respecto a la economía española: con un 30% de crecimiento real el PIB por habitante se sitúa en 1997 en el mismo valor que tenía en 1988. Será en la siguiente década cuando se produzca el *despegue* de la economía vasca que le lleva a un PIB por habitante de 135, algo superior por lo tanto al que tenía en el punto de partida y que atestigua cómo a pesar de los diferentes niveles de desarrollo no se produjo la denominada convergencia absoluta de la economía española con la vasca, proceso que en inglés recibe el expresivo nombre de *catching up* (alcanzar).

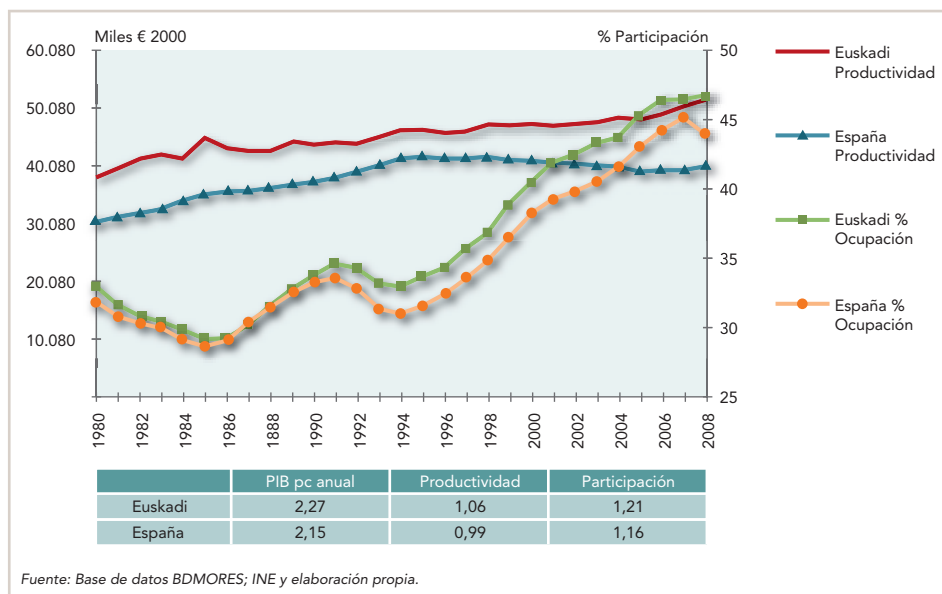
Además de lo anterior, hay que destacar que ambas economías siguen dos modelos diferentes de crecimiento sustentados en muy distintos comportamientos de una variable económica crítica: la población. Euskadi, después de algunos altibajos, cuenta hoy con una población sólo muy ligeramente superior (un 2%) a la de 1980, mientras que España ha visto aumentar la suya nada menos que en 23%. En este segundo caso estamos ante un modelo extensivo de crecimiento que permitía lucir tamaño en la esfera internacional y que por ello fue celebrado antes de la Gran Recesión de 2008 por economistas y representantes políticos, al tiempo que por razones similares otros censuraron el modelo vasco por su falta de dinamismo que le hacía perder peso en la escena española.¹⁴

Aunque esa es una diferencia substancial, si volvemos a la idea de Adam Smith con la ayuda del gráfico n.º 2, nos damos cuenta de que también el modelo vasco era extensivo en una segunda dimensión que es la que surge cuando se tiene en cuenta el porcentaje de la población que se incorpora a la fuerza de trabajo. En este caso se trata de una forma de extenderse hacia el interior, proceso que es compartido con la economía española y que no es más que la expresión de uno de los grandes hitos de la transformación de la economía vasca: la modernización de un mercado de trabajo en el que la ocupación pasa de mínimos del 30% de la población hasta niveles máximos por encima del 45%.

De hecho la descomposición del crecimiento revela un pequeño sesgo hacia la participación frente a la productividad, puesto que ésta última supuso un punto anual de los 2,3 de crecimiento total anual. Las diferencias favorables respecto a la economía española son muy pequeñas en ambos componentes, pero lo que

¹⁴ Véase Velasco, Esteban y Bustillo, (2006) como ejemplo de lo primero y una crítica implícita anticipada en Alberdi y Azpiazu (2005).

Gráfico n.º 2. **PRODUCTIVIDAD Y PARTICIPACIÓN EN LA FUERZA DE TRABAJO (1980-2008)**



destaca es el distinto perfil temporal: la productividad vasca tiene un crecimiento más homogéneo en todo el período mientras que la economía española converge significativamente con la vasca hasta mediados de los noventa para estancarse y casi retroceder a partir de entonces. Los tres últimos lustros son un tiempo perdido en términos de competitividad para la economía española algo que es importante recordar cuando hagamos comparaciones con la economía vasca.

Aún dentro de una mayor homogeneidad, en la evolución de la productividad es posible distinguir tres comportamientos asociados a las tres fases de declive, recuperación y despegue que hemos distinguido en la economía vasca. El ritmo de aumento de la productividad fue más intenso durante el declive, en la primera etapa (1980-1988) aunque basado en el ajuste del empleo, se moderó durante la siguiente (1988-1998) y se revitalizó con el despegue (1998-2008), fase en la que se produjo prácticamente toda la modernización del mercado de trabajo a la que acabamos de referirnos.

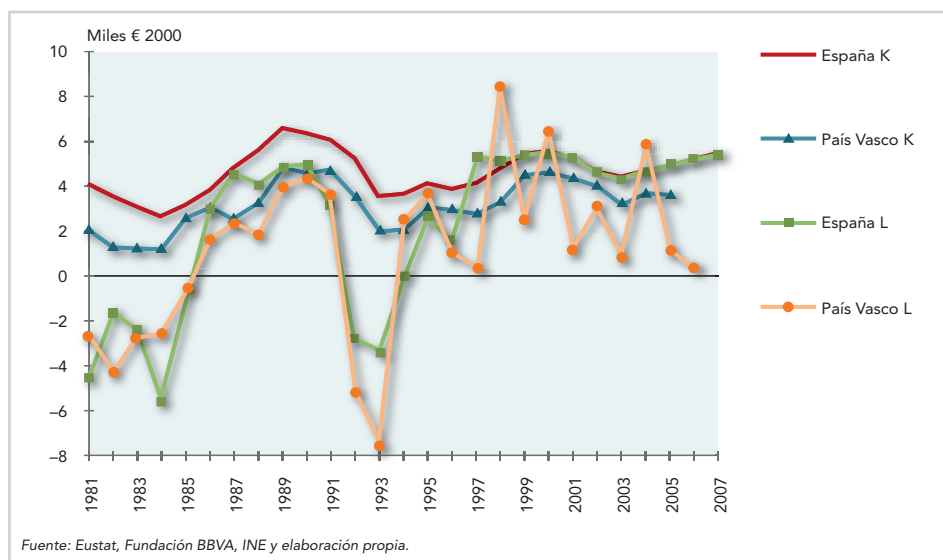
3.2. Crecimiento, acumulación de factores y progreso técnico

En nuestra primera aproximación, hemos examinado el crecimiento desde el punto de vista de su relación con la población y con la ocupación, manejando datos de PIB, ocupados y población sin más. Ahora es el momento de abrir el análisis conjunta-

mente a los dos factores de producción tradicionales —trabajo (L) y capital (K)— con idea de poder explicar mejor no sólo el propio crecimiento, a través de la acumulación de factores y del progreso técnico entendido como productividad total de los factores (PTF), sino también de abrir la puerta a un análisis más completo de la distribución de la renta.¹⁵

Al igual que la población, la acumulación de capital ha seguido una pauta de crecimiento más moderada en la economía vasca que en la española (ver gráfico n.º 3). El stock de capital total en términos reales ha perdido en torno a 1,4 puntos porcentuales en su participación en el Estado; fenómeno que se explica por el comportamiento de todas sus rúbricas: tanto el capital residencial como el capital público de infraestructuras pierden en torno a un punto y el capital productivo lo hace algo por encima, hasta justificar el resultado total de una participación del 5,5% en 2006.

Gráfico n.º 3. **ACUMULACIÓN DE CAPITAL Y FUERZA DE TRABAJO (1980-2007)**
Excluidas las infraestructuras y el capital residencial
 (Tasas anuales de variación)

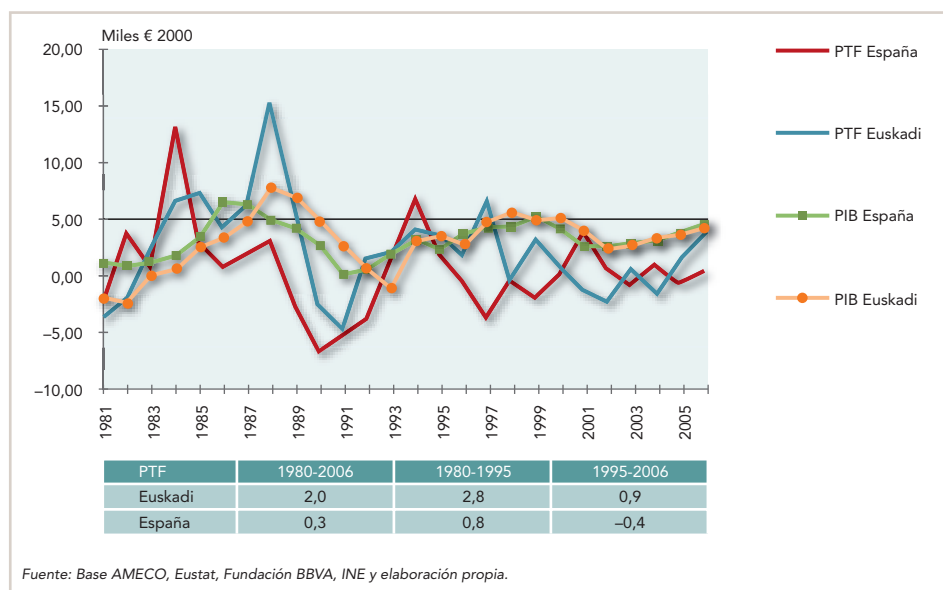


¹⁵ Para ello suele ser habitual modificar los conceptos estadísticos en busca de un mejor ajuste a la idea de eficiencia y progreso técnico. En este trabajo se ha optado por deducir del valor añadido el derivado de la propiedad de inmuebles, excluir también el capital residencial y el de las infraestructuras y contemplar la fuerza de trabajo en términos de horas trabajadas. Con ello se trata de acercarse a determinar el papel de los factores en el sector productivo, dejando para la productividad total de los factores los cambios cualitativos, los relativos a la utilización de la capacidad instalada y los demás elementos que como las infraestructuras influyen de forma indirecta.

A pesar de esa pérdida de participación del capital del País Vasco en el Estado, hay que destacar que el capital productivo creció en términos constantes a una tasa anual acumulativa del 3,2%, cifra que es algo superior al 2,9% al que crecieron las rentas productivas (VAB de las actividades no ligadas a la propiedad residencial) y que cabe considerar elevada también cuando se tiene en cuenta que la ocupación en términos de horas trabajadas aumentó un 1,1% anual.

Una vez definidos los dos factores y el producto, y conocida la distribución de este entre excedente y remuneración de los asalariados, en base a la tradicional función de producción Cobb-Douglas: $Y = A K^\alpha L^\beta$ es posible calcular el valor de A que representa la PTF siguiendo bien un enfoque econométrico, bien el de una simple contabilidad del crecimiento.¹⁶ En cuanto a las variables consideradas, en lugar de aumentar su número, se ha optado por mantener el modelo en su forma más simple, de manera que la PTF recoja todo el impacto del progreso técnico no incorporado en los inputs, con la idea de ligar los resultados con el análisis de la distribución de la renta.

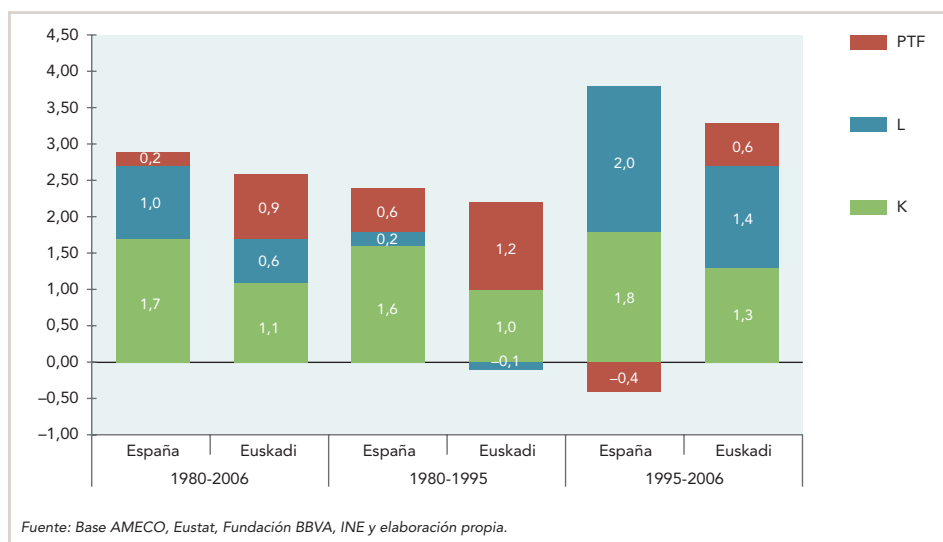
Gráfico n.º 4. **PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES (1980-2006)**
(Tasas de variación)



¹⁶ El método econométrico tiene la ventaja de dejar abierto el supuesto de la distribución de la renta de forma que no necesariamente tenga que darse rendimientos constantes a escala ($\alpha + \beta = 1$ que significa la igualación de las productividades marginales con los precios de los inputs) pero el inconveniente de que las estimaciones son con frecuencia poco significativas. En cuanto al enfoque contable, es posible dejar que los parámetros de distribución cambien con lo que las estimaciones de la PTF son en general erráticas, o poner niveles fijos (como se hace en el análisis de la posición cíclica por la Comisión Europea) o bien tomar medias de los períodos para los que se estima la evolución.

Después de haber tratado de aplicar el enfoque econométrico con resultados poco satisfactorios (el ajuste sólo resultaba significativo para el factor trabajo) se han abordado el resto de las alternativas. En primer lugar, el gráfico n.º 4 presenta los resultados de la contabilidad con participaciones en la renta variables, así como un resumen del comportamiento medio acumulado a lo largo del período. La idea dominante que surge es la de una tendencia hacia la amortiguación de los ciclos y sobre todo la de una fuerte reducción de las tasas de crecimiento de la PTF, que en el período reciente de fuerte crecimiento del empleo se reduce a un tercio de la tasa anterior, y que para la economía española llega incluso a arrojar valores negativos ($-0,4\%$ entre 1995-2006).

Gráfico n.º 5. **FUENTES DEL CRECIMIENTO DEL PIB: CAPITAL, TRABAJO Y PROGRESO TÉCNICO (1980-2006)**
(Tasas de variación)



Junto a esa tendencia de la PTF resulta del máximo interés el comprobar cuáles han sido las aportaciones al crecimiento real de los distintos factores y del progreso técnico, siguiendo también el enfoque contable pero en este caso con participaciones medias fijas. El resultado que se presenta en el gráfico n.º 5, viene a confirmar las tendencias señaladas hasta ahora.¹⁷ En conjunto, el esfuerzo de capitalización y de creación de empleo ha sido significativo tanto en España como en Euskadi (recuérdese la diferente dinámica de la población); pero en términos de progreso técnico el balance de la economía vasca es aceptable mientras que el de la economía española es decepcionante. Cuando analizamos por separado los dos períodos que se dibujan con una

¹⁷ Si bien hay diferencias notables en el período 1980-1995 para la economía vasca (1,2 frente a 2,8) y debido a ello también en el conjunto del período (0,9 frente a 2).

frontera en 1995, vemos que la última década que con razón se puede denominar la *década del empleo* vino acompañada de una moderación en el incremento de la productividad total de los factores en el caso de la economía vasca e incluso de un descenso en la española.

Antes de concluir este apartado, merece la pena hacer una referencia a resultados de otros trabajos similares. La diversidad de fuentes, métodos y períodos de estudio hace imposible la comparación directa. Además la variable crítica que representa la estimación del valor del residuo (PTF) depende de cuántos factores impulsores del progreso se incorporen a los inputs (cualificación del trabajo, esfuerzo en I+D, capital invertido en tecnologías de la información y comunicación...) de manera que cuanto mayor número de variables se introduzcan quedará menos campo para el residuo.

Teniendo en cuenta que casi todas las referencias que se citan a continuación manejan una complejidad mayor de los inputs, podemos decir que en Erauskin-Iurrita (2008), se concluye para el período 1986-2004, que hubo contribuciones significativas al crecimiento del trabajo y el capital, pero la de la PTF fue del orden de la mitad de la señalada aquí para un período algo más amplio. La coincidencia es clara en las tendencias dibujadas para antes y después de 1995 y particularmente coincidente con los resultados de Erauskin-Iurrita (2010), quien además muestra cómo los datos se comparan favorablemente con Europa y Estados Unidos, si bien no ocurre lo mismo cuando se manejan las estadísticas del INE que rebajan sensiblemente el crecimiento y la PTF. Gallastegui (2000) estimó para el período 1985-1994 una contribución de la PTF del 30%, valor que se acerca a la media de todo el período aquí señalada.¹⁸ Finalmente, en Escribá y Murgi (2009) se estima para el período 1980-2003 un crecimiento anual de la PTF en España del 0,25 similar al del gráfico n.º 4, pero el de Euskadi se cifra en una tasa similar del 0,37, muy lejos del 2% anual de dicho gráfico. En Mas *et al.* (2007) se contemplan tres variables de capital y dos de trabajo, con resultados casi nulos para la PTF entre 1985 y 1995 y claramente negativos para el período posterior para la economía vasca y sobre todo para la generalidad de las Comunidades Autónomas.

3.3. Rentabilidad del capital y distribución de la renta

Si como acabamos de ver las tres décadas pasadas fueron un tiempo en el que la acumulación de capital productivo hizo grandes progresos, ahora podemos comprobar también que aquélla fue una acumulación rentable. De hecho, en la década de los ochenta se produjo un fuerte crecimiento de la rentabilidad bruta del capital desde niveles del 15% hasta valores cercanos al 20%, que con algunos

¹⁸ Fernández Macho *et al.* (2001) estiman pequeñas contribuciones para los grandes sectores productivos en el período 1981-1998, pero su método descompone el residuo de Solow también en otro componente representativo de la ineficiencia.

altibajos se mantendrían durante todo el período. Por el contrario la economía española experimentó un proceso de sentido contrario, de forma que partiendo de tasas claramente superiores al 25% acabaría por converger con la rentabilidad bruta de la economía vasca.

Gráfico n.º 6. **TASA DE RENTABILIDAD BRUTA DEL CAPITAL PRODUCTIVO (1980-2006)**

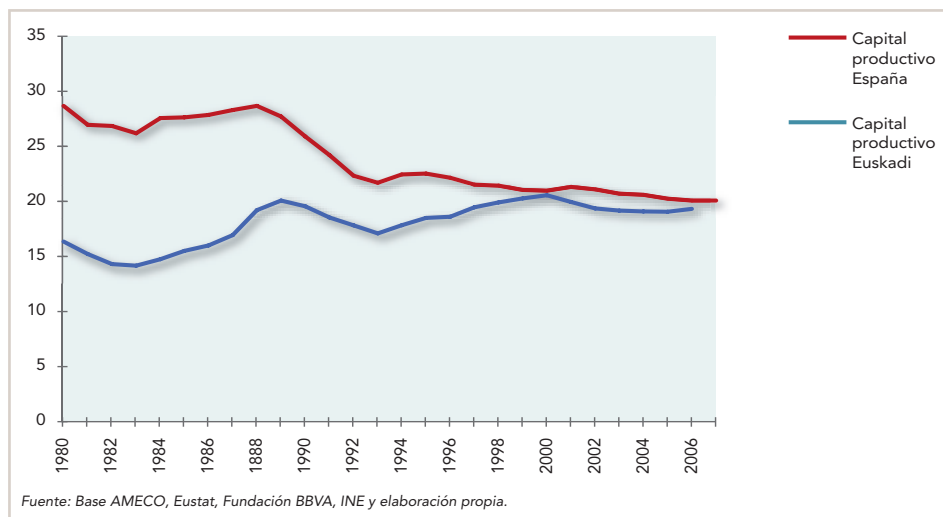
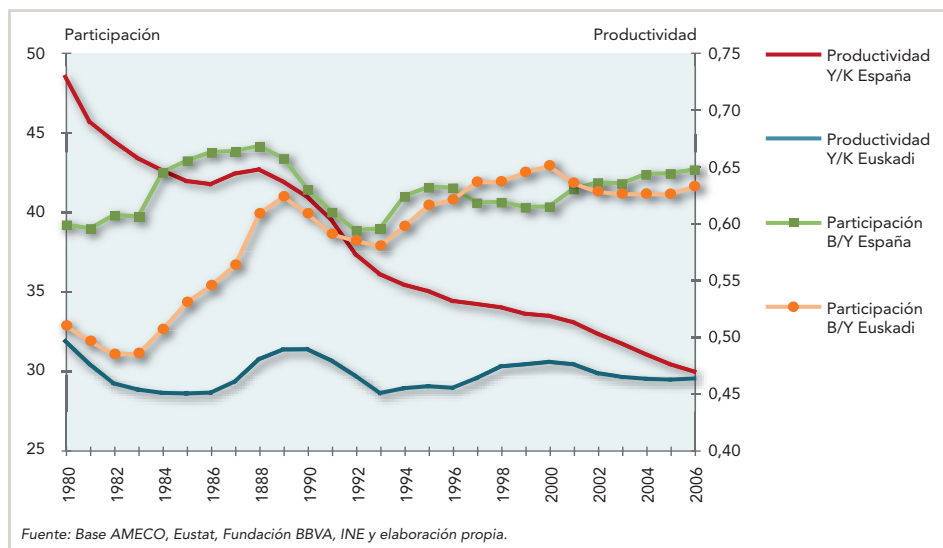


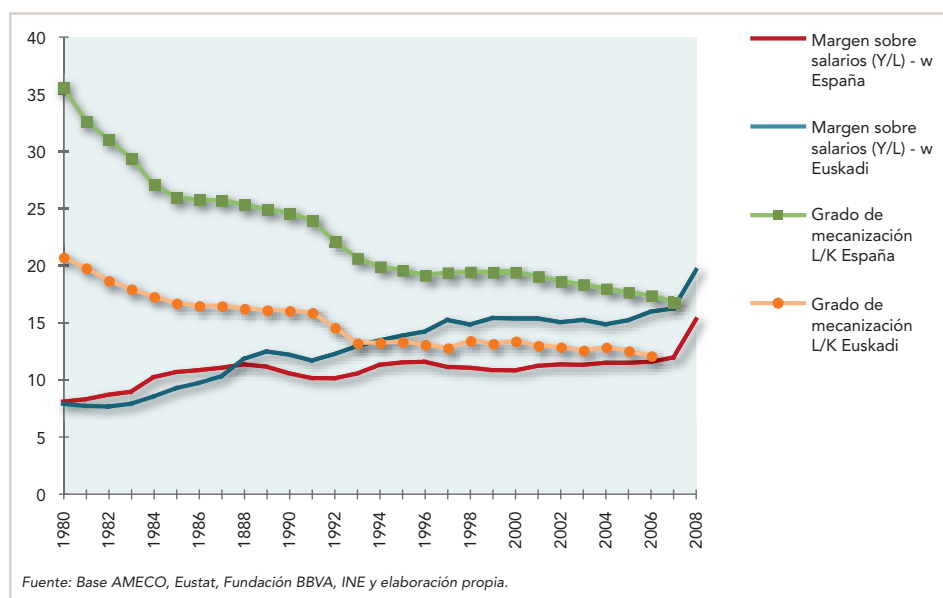
Gráfico n.º 7. **FACTORES DE RENTABILIDAD BRUTA DEL CAPITAL PRODUCTIVO (1980-2006)**
I Participación en la renta y productividad



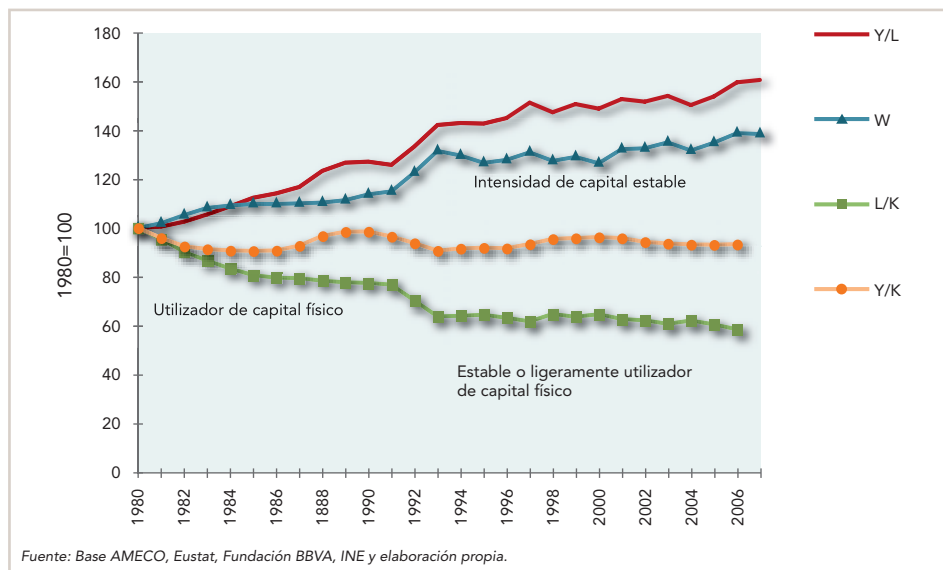
Esa divergencia de comportamientos se debe a la evolución de la productividad del capital o lo que es igual a la intensidad de capital de la economía, que experimentó un brusco descenso en la economía española, mientras se mantuvo bastante estable en la economía vasca. Teniendo en cuenta esa estabilidad de la misma, se sigue inmediatamente que la clave de la mejora de la rentabilidad en Euskadi estuvo en la participación del excedente en la renta, que aumentó diez puntos hasta situarse ligeramente por encima del 40%.¹⁹

Ese comportamiento puede ser analizado desde otra perspectiva (gráfico n.º 8) como la resultante de un ensanchamiento del margen de la productividad horaria sobre el salario y de un aumento del grado de mecanización o relación de capital/trabajo con la que se desarrolla el proceso productivo. También es importante señalar que este cambio se produjo en un primer período que llega hasta finales de los años noventa, ya que con posterioridad tanto el margen de productividad sobre salarios, y con ella la participación de los beneficios en la renta, como el grado de mecanización tendieron en general a estabilizarse.

Gráfico n.º 8. **FACTORES DE RENTABILIDAD DEL CAPITAL PRODUCTIVO (1980-2008)**
II Margen sobre salarios y grado de mecanización



¹⁹ Las dos formulaciones que sirven de base a este análisis se basan en sendas descomposiciones de la tasa de rentabilidad del capital: En la primera en forma de participación del excedente y productividad del capital $\frac{B}{K} = \frac{B}{Y} \times \frac{Y}{K}$; y en la segunda en forma de margen de la productividad sobre el salario y grado de mecanización $\frac{B}{K} = \left(\frac{Y}{L} - w \right) \times \frac{L}{K}$.

Gráfico n.º 9. **CARACTERIZACIÓN DEL PROGRESO TÉCNICO**

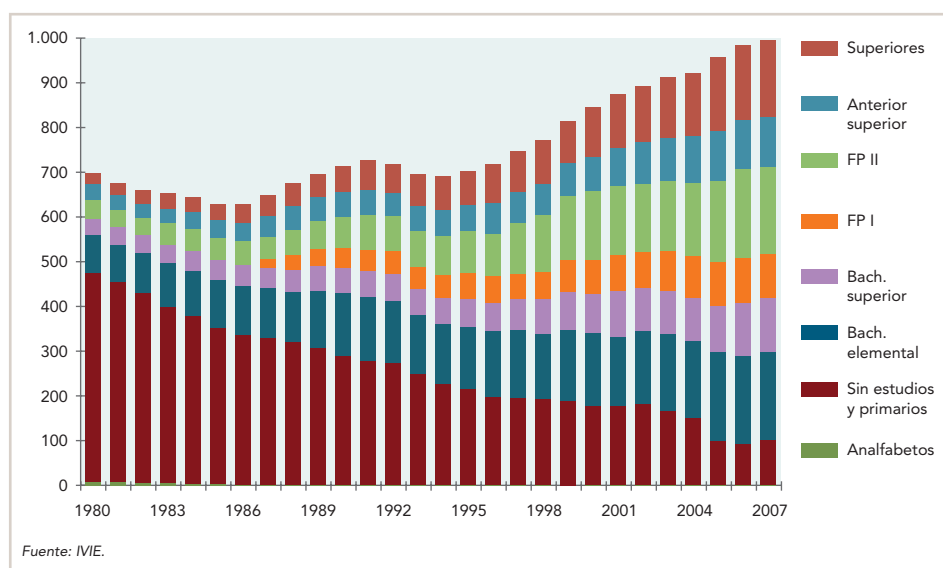
Ahora vemos que ese diferente comportamiento guarda relación también con el mayor ritmo de crecimiento del progreso técnico que resultaba de la evolución de la PTF entre 1980 y 1995, que se basaba por tanto en una mayor utilización de capital físico (grado de mecanización), mientras que la menor tasa de progreso de la última década responde a una ralentización de dicha capitalización, por lo que debe tratarse de un progreso sustentado en mejoras organizativas o en el impacto cualitativo del tipo de capital incorporado. Recordemos también que no por casualidad en este último caso estamos ante la década del empleo, con un gran crecimiento de la ocupación concentrado en el sector servicios, y en la que ya no se produciría un ulterior ensanchamiento del diferencial entre productividad y salario sino sólo un mantenimiento del mismo.

3.4. La fuerza de trabajo y los desequilibrios del mercado laboral

En un apartado anterior se ha brindado ya una primera aproximación a los cambios experimentados por el mundo del trabajo en la economía vasca, poniendo el énfasis en el aumento de la participación laboral de una población que a grandes rasgos ha permanecido prácticamente estable. Son en realidad tres los cambios que sufre la fuerza de trabajo que por su enjundia bien pueden autorizarnos a hablar no ya de una gran transformación sino incluso de una verdadera revolución. Primero, por el ya mencionado crecimiento de la participación, que aparece muy unido a la feminización de la fuerza laboral; segundo, por el salto enorme hacia una mayor cualificación de la ocupación; y tercero, por el cambio drástico en la estructura profesional de la misma. De acuerdo con la encuesta de Eustat (PRA), la tasa de ocupación (perso-

nas ocupadas sobre la población de 16 y más años) aumentó desde un 40% en 1985 hasta un máximo del 53,3% en 2008, y de ella la correspondiente a las mujeres más que se duplicó, pasando del 20% al 44,7%. Si se tiene en cuenta que la propia población en edad laboral (de 19 a 64 años) aumentó alrededor de un 14% a pesar del estancamiento de la población, se obtiene ese espectacular crecimiento de la ocupación de más del 50% —335.000 personas de las cuales 243.000 fueron mujeres—.

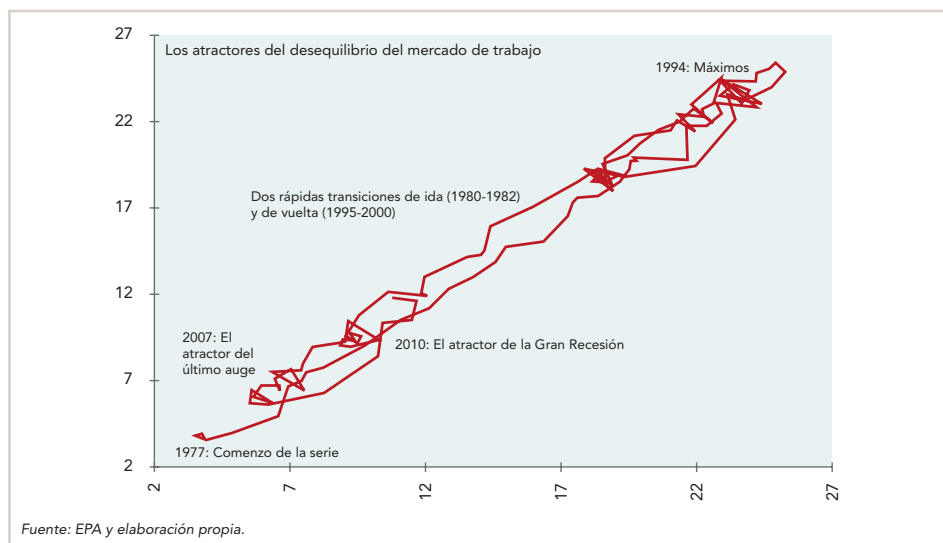
Gráfico n.º 10. **FORMACIÓN DE LOS OCUPADOS EN LA ECONOMÍA VASCA (1980-2007)**



Además, como resultado de ese flujo neto de las entradas y salidas del mercado laboral se produjo una radical transformación de sus efectivos desde el punto de vista de la formación. Lo que en 1980 era una fuerza laboral compuesta en sus dos terceras partes por personas sin estudios o con estudios primarios, y con presencia testimonial de los más cualificados, se convirtió para 2007 en un colectivo en el que la mitad de sus efectivos tiene formación media o superior, con la particularidad añadida de que el País Vasco presenta cifras record en Europa en lo que a titulados en ciencia y tecnología se refiere. Con el cambio en la cualificación de las personas se produjo también el cambio de la estructura profesional, con la emergencia de un poderoso grupo de profesionales y técnicos que junto con el personal directivo llega a representar un tercio de toda la ocupación y con una menor presencia de los grupos de menor cualificación, que se ven severamente reducidos por el efecto del cambio técnico y de la estructura de la demanda final y sólo sostenidos por el mero efecto del crecimiento económico.²⁰

²⁰ Véase Alberdi (1990), Alberdi y Sasigain (1995) y Flores, Bilbao y Vicente 2000, para sendos análisis input output del cambio ocupacional entre 1970 y 1986, 1985-1990 y 1990-1995.

Gráfico n.º 11. **DIAGRAMA DE FASE DE LA TASA DE PARO (1977-2010)**
Los atractores del desequilibrio del mercado de trabajo



No es posible cerrar este estilizado análisis de la fuerza de trabajo sin poner el contraste de sus tendencias de fondo con la de los desequilibrios del mercado, marcados por las tres crisis económicas, más aún cuando todavía estamos sufriendo los efectos de la última de ellas. La serie de ocupación de las Cuentas Económicas revela que la salida de la primera crisis en términos de empleo no se produce hasta después de 1985, año en el que el empleo alcanza un mínimo de 642 miles de ocupados, cifra a partir de la cual comienza la recuperación para alcanzar un primer máximo con 747 miles en 1991. Luego la recesión de 1993 provocaría una pérdida de 50.000 empleos para posteriormente iniciar una decidida recuperación de la ocupación hasta el punto de que hemos incluso hablado de una década del empleo. En 2008 la Gran Recesión sorprende a la economía vasca con una ocupación algo superior al millón de efectivos, pero su virulencia hace que comience una nueva remontada de la tasa de paro que todavía no ha terminado. Para comprender mejor la respuesta del desequilibrio, que responde a un modelo sencillo que gravita sobre la demografía y la economía, es útil recurrir a un artilugio propio del análisis de los sistemas complejos: un diagrama de fase (la tasa de paro representada sobre ella misma con retardo) que revela cuáles son los atractores del desequilibrio. De acuerdo con ello, en las dos primeras crisis la economía vasca experimentó largas y rápidas transiciones de ida hacia altos niveles de desequilibrio que alcanzaron su máxima expresión en 1994. Luego se ha producido un retorno hacia su corrección que culminaba con tasas de paro bastantes reducidas (con fuente PRA incluso cercanas al pleno empleo); retorno que ha sido laborioso pero que parece sólido porque el atractor, muy en línea con las previsiones a medio plazo que hoy se manejan, apunta a que la historia de un nuevo rápido desplazamiento al paro masivo como el

de la economía española no se va a producir, sino que la economía vasca se moverá en torno a tasas similares a las europeas (del 9 o 10%).

3.5. Desarrollo sectorial, especialización y competitividad

El crecimiento va siempre unido al cambio estructural porque la elevación de los propios niveles de renta induce cambios relativos en la demanda (diferente elasticidad renta de la demanda de los bienes), porque cambian las formas de integración y articulación de los sectores y porque, finalmente, cambia la especialización productiva de una economía. Enseguida comprobaremos cómo en un período tan largo como el de tres décadas que contemplamos esos factores ocasionan importantes variaciones en los grandes sectores productivos, pero luego veremos también cómo la concentración sectorial es con mucho el aspecto más estable de cualquier economía, ya que hunde sus raíces en el propio desarrollo histórico del cual no se puede desligar.²¹

En la aproximación al inicio de los años ochenta se destacaba una debilidad congénita del sector servicios oculta tras un poderoso sector industrial, que se vino a agudizar por el efecto de la crisis hasta 1980. En el primer lustro de los ochenta, sin embargo se asiste a un cambio radical que confiere total protagonismo al terciario en el desarrollo económico. Se trata todavía un período de crisis industrial, pero ello no significa que la terciarización fuera puramente nominal: entre 1980 y 1985 se produjo un crecimiento real del valor añadido, del empleo y de la productividad de los servicios, incluso medidos en términos de integración vertical (para evitar la distorsión de los fenómenos de externalización entonces en auge) el valor añadido creció un 2,7% anual cuando el conjunto de la economía caía casi en un 1% anual.²²

La terciarización nominal continuaría hasta principios de los noventa, cuando el sector llega a representar un 62% del valor añadido, favorecido por la demanda final y por un proceso de mayor articulación del propio sistema terciario más que por la creciente interrelación industria y servicios.²³ Pero a partir de ahí la terciarización se detuvo, fundamentalmente por la pujanza de un sector industrial, que se estabilizaba alrededor de una cuota del 30% del VAB, y de una actividad constructora que gana peso a lo largo de todo el período. Contemplado en términos reales, el balance industrial es aún más llamativo pues a partir de 1995 tiende a mostrar el mismo peso nominal que real lo que indica que sus deflatores coinciden con los del conjunto de la economía. En términos de empleo, la terciarización fue algo mayor, porque la industria alcanza en 2008 a una cuarta parte del millón de ocupados, frente a los 300.000 que tenía en 1980; el sector primario ha experimentado una pérdida similar hasta quedar en 23.000 personas, mientras la construcción ha visto crecer su ocupación un 150% hasta casi los 100.000, y los servicios un 120% hasta 650.000 personas.

²¹ Véase en Valdaliso (2010) una descripción de los antecedentes y orígenes históricos de los sectores tradicionales y de los cluster vascos.

²² Alberdi (1989b), p. 268 y siguientes.

²³ Prado (2000) y Zurbano (2000).

Gráfico n.º 12a. **DISTRIBUCIÓN DEL VAB POR GRANDES SECTORES**
(Euros corrientes)

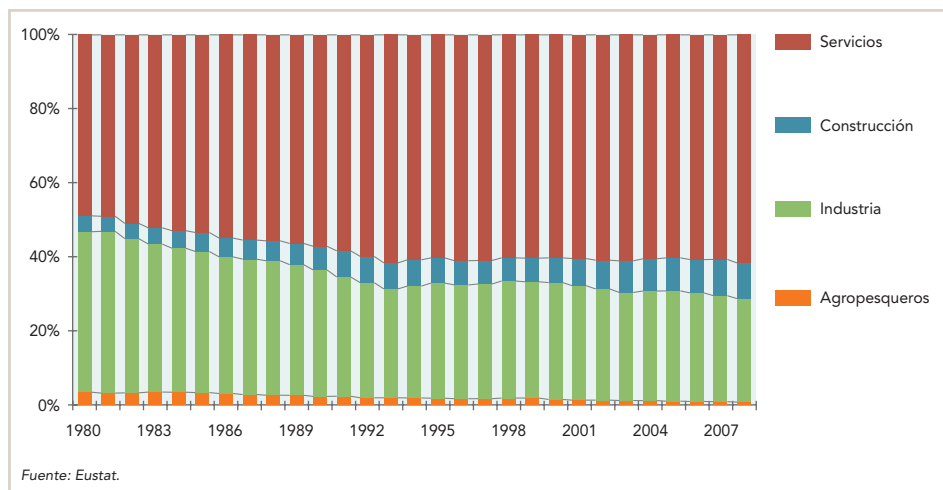
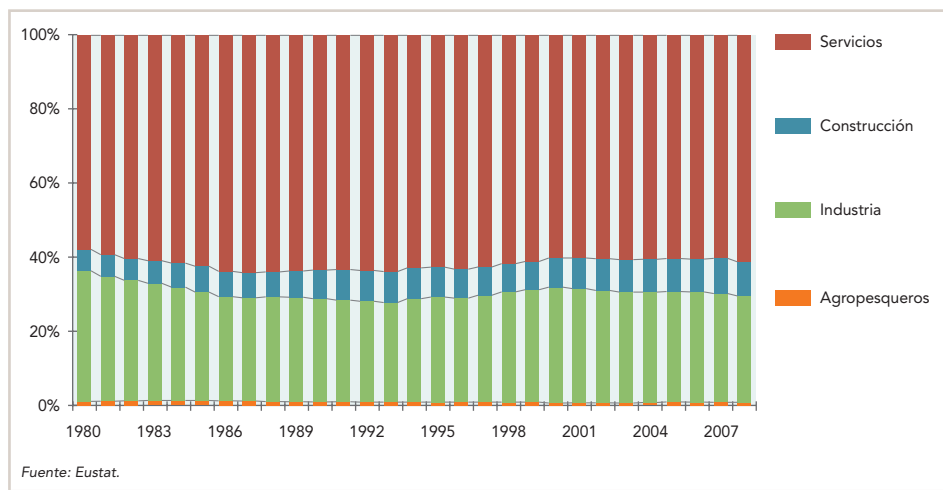


Gráfico n.º 12b. **DISTRIBUCIÓN DEL VAB POR GRANDES SECTORES**
(Euros constantes)



El cambio estructural en los grandes sectores tiene su correspondiente reflejo en la clasificación más detallada de 31 ramas productivas dando cuenta de las claves de los procesos de reestructuración industrial y de terciarización de la actividad. En el análisis del gráfico n.º 13 podemos apreciar en efecto cuáles de ellas han sido las ramas protagonistas del auge y del declive a lo largo de los dos períodos bien diferenciados que venimos utilizando.

Gráfico n.º 13a. **CRECIMIENTO REAL Y PESO NOMINAL DE LOS SECTORES (1980-1995)**

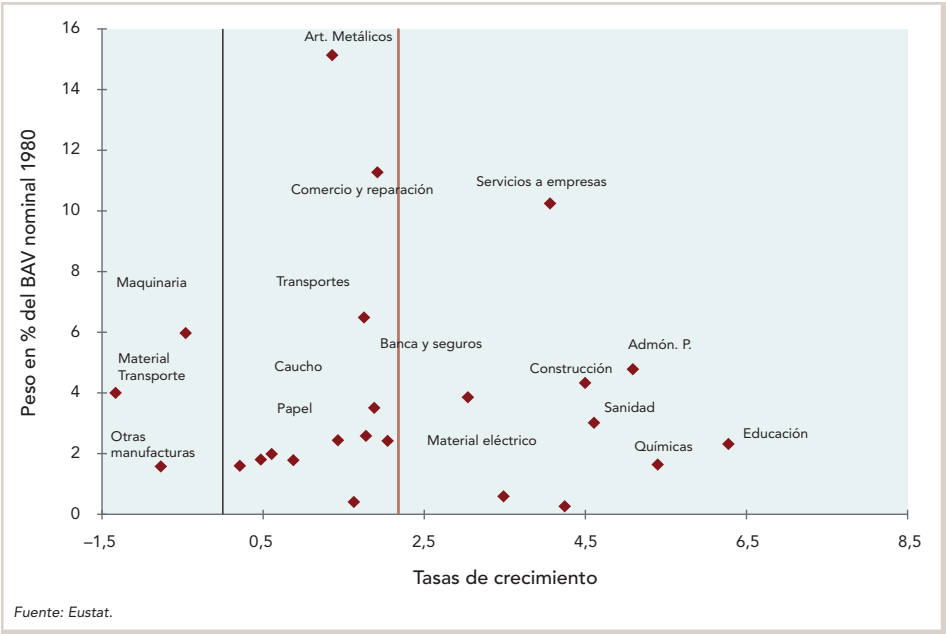
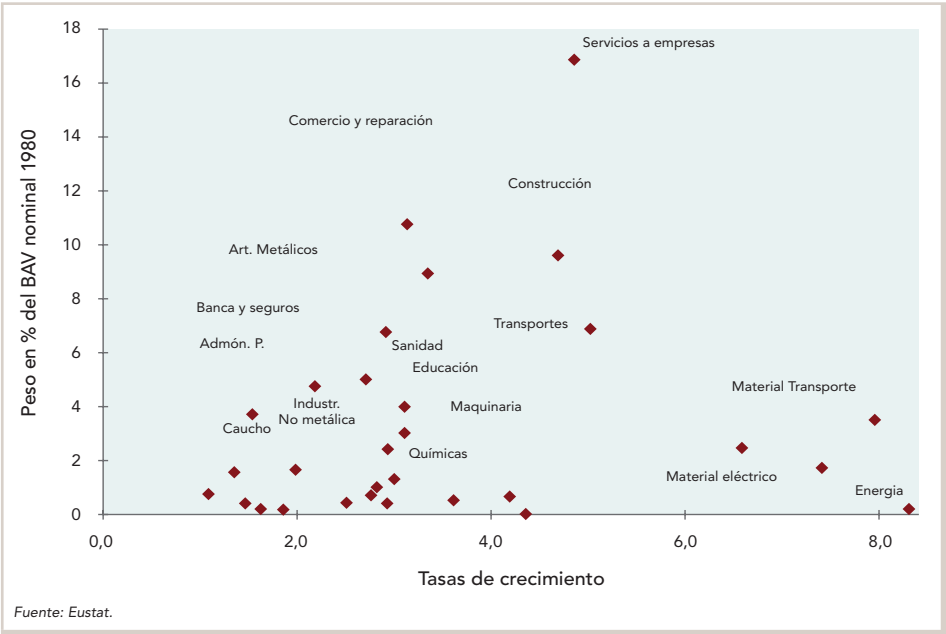


Gráfico n.º 13b. **CRECIMIENTO REAL Y PESO NOMINAL DE LOS SECTORES (1995-2008)**



Por señalar sólo algunos de los fenómenos más importantes, cabe citar: 1) la emergencia de los servicios a empresas, que ha desplazado a los metales y artículos metálicos como principal rama de la economía, debido a su expansión y al fuerte redimensionamiento a la baja del último; 2) el importante papel del sector público en la primera etapa, 3) la crisis de otras ramas industriales clave de la economía como maquinaria y material de transporte; 4) su recuperación posterior junto con material eléctrico y energía que hizo que fueran las responsables del mantenimiento del protagonismo de la industria; 5) el influjo estable de grandes ramas de servicios que son el comercio, la banca y los transportes al principio, y el posterior despegue de las dos últimas, y, 6) el declive y luego estabilización del reducido sector primario y también de las industrias ligeras como textil y cuero y calzado.

A pesar del gran alcance de todos estos cambios, ha sido un lugar bastante común el considerar insuficiente esta evolución de la estructura productiva, normalmente, haciendo hincapié en la necesidad de una mayor diversificación productiva.²⁴ La razón principal para ello estribaba sin duda en el enorme peso específico que tenía la rama de metalurgia y artículos metálicos dentro de la industria antes de la reestructuración de los años ochenta (35% del VAB); y aunque los cambios producidos para principios de los años noventa permitían decir a algunos autores²⁵ que la concentración sectorial de la industria vasca no era especialmente alta cuando se la comparaba con la de las economías pequeñas, lo cierto es que el llamado monocultivo metálico recobraría posiciones de modo que en 2008 todavía alcanzaba a casi un tercio de la industria. Además, la llamada a la diversificación aparecía ligada también a la necesidad de aumentar el *stock* de capital para absorber el elevado desempleo derivado de la reestructuración productiva de los años ochenta²⁶ y de cambiar los rasgos característicos de la industria vasca impulsando producciones con mayor contenido tecnológico o de conocimiento, con expectativas de mayor crecimiento de la demanda y no necesariamente concentradas en los bienes intermedios. En definitiva, abogar por un cambio de especialización y no sólo por una menor concentración.

El bajo nivel de esfuerzo en I+D característico de los años ochenta y la fuerte dependencia tecnológica del exterior, determinaban que en 1983 los pagos al exterior por tecnología (42,4 millones de dólares) fueran casi equivalentes al propio esfuerzo interior y que dicho porcentaje se situase en torno al 50% todavía en 1988 cuando el esfuerzo en I+D era del 0,94% del PIB.²⁷ Por otra parte, los sectores de demanda fuerte que aumentaron su peso en tres puntos durante los ochenta apenas alcanzaban al 15% del VAB en 1993, repartiéndose el resto de la cuota a partes iguales entre los de demanda media y débil.²⁸

²⁴ Véase Doria, Larraya y Sans (1990); Esteban y Velasco (1993) y Velasco (1993).

²⁵ Navarro, Aranguren y Rivera (1994), p. 23 y capítulo 3.

²⁶ Alberdi (1992), p. 9.

²⁷ Véase Giráldez (1993a), p. 162 y el banco de datos del INE.

²⁸ Caja Laboral Popular (1996), pp. 16-17.

Gráfico n.º 14. **DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR NIVEL TECNOLÓGICO (1990-2009)**

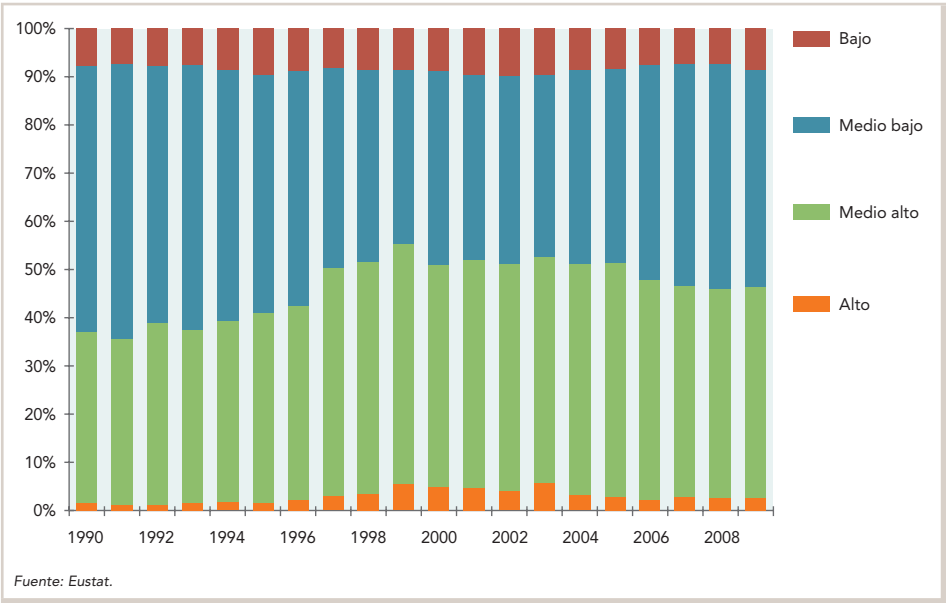
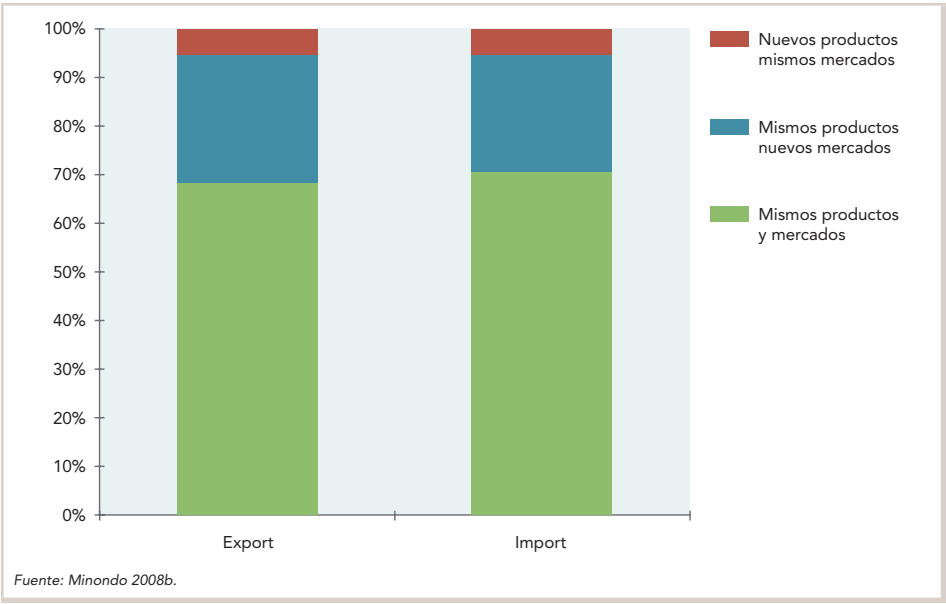


Gráfico n.º 15. **INNOVACIÓN DE PRODUCTOS Y MERCADOS EN EL COMERCIO EXTERIOR (1990-2005)**



Desde que este debate tuviera lugar a finales de los ochenta y principios de los noventa, el auge de la visión de la ventaja competitiva de Porter basada en los clusters y el propio crecimiento de muchas ramas industriales en nuestro segundo período ha puesto de manifiesto que tanto o más importante que en qué industrias se compite es cómo se compite. A este respecto las clasificaciones sectoriales, incluso las de mayor nivel de desagregación no sirven de gran ayuda porque «la especialización internacional se produce no sector por sector sino más bien producto por producto».²⁹ De ahí que una fuente privilegiada para analizar la ventaja competitiva sea la del comercio exterior, no sólo porque permite un gran detalle en las clasificaciones de productos sino además porque incorpora otros datos relativos a los mismos como son el peso y no sólo el valor.

Así, en una primera aproximación podemos ver los cambios acontecidos en las exportaciones de acuerdo con el nivel tecnológico de los productos. Entre 1990 y 2009 los productos de contenido tecnológico *alto* y *medio alto* aumentaron su participación en el total en nueve puntos porcentuales, registrando incluso valores claramente superiores alrededor del año 2001. Desde una perspectiva diferente, la descomposición del cambio habido en el comercio vasco, distinguiendo la presencia de nuevos productos y mercados, arroja como resultado que entre 1990 y 2005 sobre un fondo de continuidad también hubo un margen para la innovación de productos —en torno al 5% de los exportados fueron nuevos— y sobre todo de mercados —sobre el 26% del total— porcentajes que suben al 17% y al 24% cuando se considera sólo el aumento en la apertura exterior, y que se comparan todos ellos favorablemente con los obtenidos por las economías de Madrid, Cataluña o Valencia.³⁰ Finalmente, un análisis más profundo revela también los progresos habidos en la especialización en productos de mayor valor: en concreto el índice de sofisticación de las exportaciones vascas³¹ que monitoriza la aproximación a la especialización de las economías más avanzadas y a la exportación de productos de mayor valor unitario. Pues bien, el índice experimentó un crecimiento sostenido entre 1996 y 2005, hasta llegar a ocupar posiciones de liderazgo entre las Comunidades Autónomas dentro de las cuales el primer puesto corresponde claramente a Madrid. En la esfera internacional, sin embargo, aunque la economía vasca está cerca de la media de catorce países de la UE representados en la muestra, todavía se encuentra lejos de las posiciones de los más avanzados y la pendiente del gráfico revela una moderada velocidad de convergencia, sobre todo si se la compara con algunos países emergentes, especialmente con el extraordinario caso de la República de Corea.

²⁹ IKEI (1979): *Reestructuración de la economía vasca. Estrategia industrial*, citado por Pérez de Calleja (1982), p. 144.

³⁰ Véase Minondo (2008b).

³¹ El índice tiene mayor valor en la medida en que contenga productos exportados por países de alta renta y de mayor valor unitario. De resultados de ello, el sector aeronáutico, por ejemplo, considerado como alta tecnología en la clasificación anterior, se distribuye entre alta (21%), media alta (21%), media baja (27%) y baja (32%). Véase Minondo (2008a) para una descripción del método y los resultados.

Gráfico n.º 16a. **ÍNDICE DE SOFISTICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES VASCAS (1996-2005)**



Gráfico n.º 16b. **ÍNDICE DE SOFISTICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES VASCAS (1996-2004)**
Comparación internacional

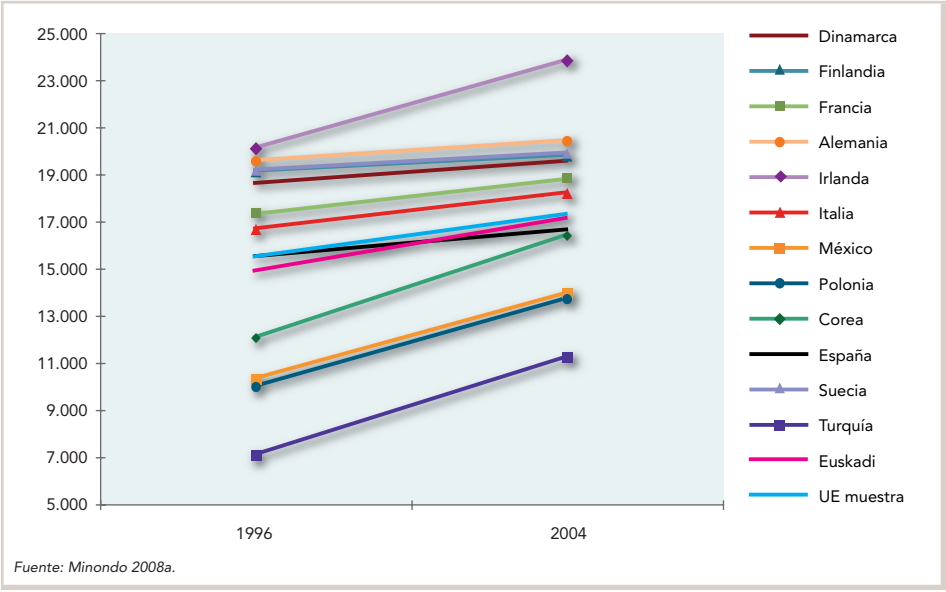
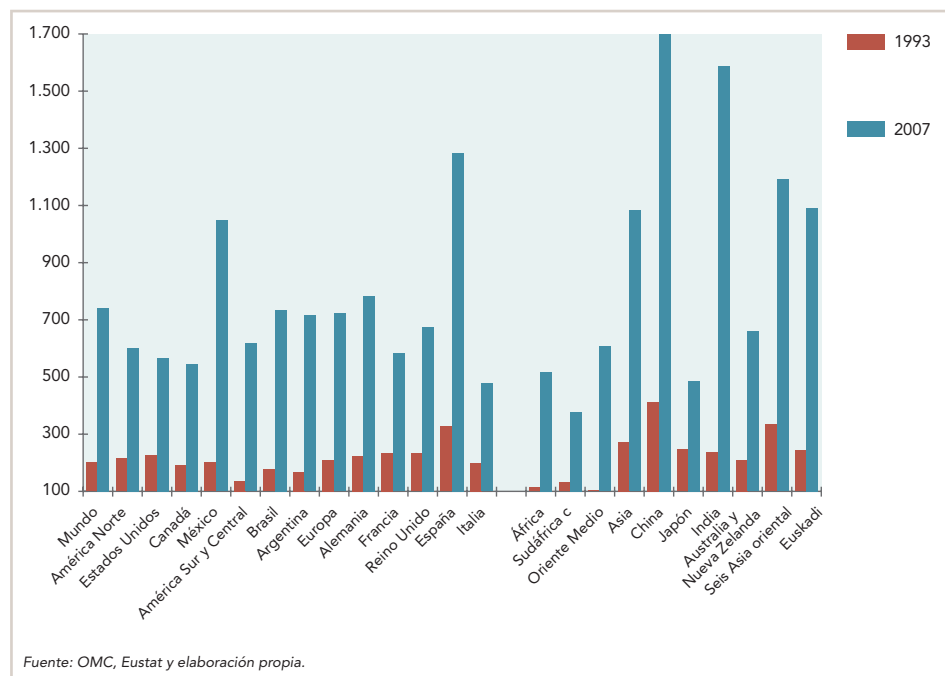


Gráfico n.º 17. **EXPORTACIONES VASCAS COMPARADAS CON LAS MUNDIALES**
(1983, 1993 Y 2007) (1983 = 100)



Los cambios sectoriales y la transformación de los productos hacia una mayor sofisticación tienen que verse reflejados en los indicadores de competitividad: es decir en los niveles de productividad y en la presencia en los mercados internacionales. Comenzando por esta última, primero hay que dejar constancia que frente al suave ritmo de crecimiento de los mercados en los años ochenta, a partir de los noventa el comercio internacional experimenta una auténtica revolución caracterizada por la irrupción de las llamadas economías emergentes, sobre todo de México, India, China y otros países del Asia Oriental. Hasta 1993 la expansión del comercio exterior de la economía vasca estuvo alineada con la de su entorno europeo, pero fuertemente condicionada por una importante apreciación del tipo de cambio efectivo real de la peseta, que ascendió a un 30% entre 1985 y 1990 frente a los países desarrollados, y en torno a un 8% frente a la propia Comunidad Económica Europea entre 1987 y 1990 después de haberse depreciado los tres años previos por un importe equivalente.³² Con la recesión y sus devaluaciones para devolver la competitividad a la peseta y con la era de globalización que se iniciaba se abre un período extraordinario, en el que la economía vasca logra un balance cercano al de las economías emergentes citadas, con la excepción de China que multiplicó por cincuenta sus exportaciones

³² Gobierno Vasco, 1992.

de 1983.³³ Pero hay que tener en cuenta que Euskadi como España, que presenta los mejores resultados de Occidente, experimentaron nuevos procesos de integración económica que reforzaron el comercio, y sobre todo hay que tener en cuenta que las exportaciones deben estar vinculadas a las importaciones (que en España crecieron aún más) o lo que es igual al nivel de ahorro y también al modelo de crecimiento. Superar la prueba de los mercados —ganar cuota en el comercio mundial— es una primera manifestación de competitividad, pero se requiere también una segunda que es la prueba definitiva, que consiste en hacerlo obteniendo altos niveles de valor añadido respecto a los factores de producción utilizados.

En un epígrafe anterior (gráfico n.º 1) hemos repasado la evolución de la productividad vasca en términos de PIB por ocupado, viendo que su aportación al crecimiento era de alrededor de un 1% anual, una tasa moderada en términos históricos que además era similar a la española pero con muy diferente perfil temporal. Ahora es momento para abrir ese análisis y aprovechar el momento para compararla con el núcleo de la Europa más desarrollada, la de los 15, (gráfico n.º 18).³⁴ Nuevamente vemos que hay dos fases bien marcadas en la economía vasca, una con muy pobre desempeño competitivo comparado que dura prácticamente hasta mediados de los noventa, con una fuerte caída de la productividad, y otra de signo bien opuesto, que en términos de PIB per cápita se inicia a mediados de los noventa, pero que en términos de productividad no remonta hasta muy recientemente, porque como ya se ha comentado, hasta entonces el progreso se basó en el auge de la participación laboral. El caso de España es bien distinto; como podemos ver se caracteriza por un progreso relativo moderado y constante del PIB per cápita pero con un estancamiento (crecimiento moderado en términos absolutos) y luego persistente declive relativo de la productividad (estancamiento en términos absolutos) que parece llega a amenazar el proceso de convergencia.

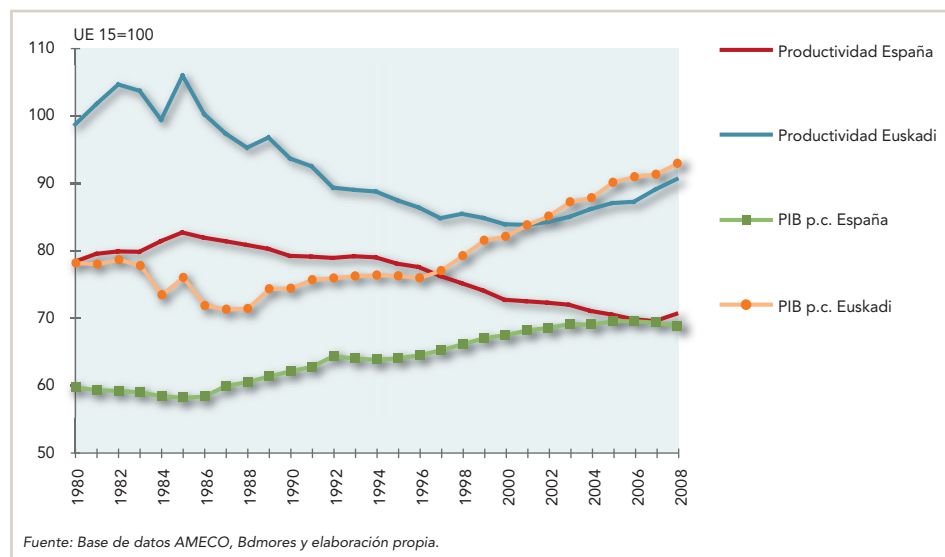
A pesar de la comprometida evolución de la productividad durante gran parte del período, y aún contando con la recuperación final, la economía vasca se sitúa en una posición discreta en la comparación directa que apenas alcanza al nivel de la Europa 15. Sin embargo, sabemos que la posición es muy favorable cuando la comparación directa se hace en términos de PIB por habitante y productividad por ocupado en paridad de poder de compra, ya que Euskadi se sitúa en tercera posición, justamente detrás de Luxemburgo e Irlanda.³⁵ Esto nos sugiere la conveniencia de explorar otros niveles de agregación más detallados y también la posición competitiva en términos

³³ Aparte de la dificultad de representar adecuadamente la evolución de China, en la lectura del gráfico n.º 17 debe tenerse en cuenta que las estadísticas de la OMC están expresadas en dólares y que una reconstrucción del tipo de cambio del euro nos da dos ciclos bastante parecidos: uno primero de apreciación hasta principios de los noventa que se invierte hasta volver a alcanzar la paridad en 2001, cuando se inicia una nueva carrera alcista hasta los valores actuales, similares a los alcanzados previamente.

³⁴ Ante la dificultad de encontrar series homogéneas en las fuentes oficiales, hemos construido las series a partir de las bases de datos citadas (Ameco para Europa y Bdmores para Euskadi), de manera que se utiliza el enlace entre los datos de España y Euskadi para realizar la comparación con Europa.

³⁵ Véase al respecto los datos de Eustat (www.eustat.es).

Gráfico n.º 18. **PIB PER CÁPITA Y PRODUCTIVIDAD SOBRE LA UNIÓN EUROPEA**
(UE 15 = 100 en euros del año 2000)



directos. Después de todo, en un mercado integrado que en gran medida (16 de los 27 países) es también una unión monetaria la rivalidad y competencia se desarrolla en realidad entre las regiones de la propia Unión Europea. Una primera aproximación a ese escenario competitivo puede venir dada por el nivel NUTS 2 de la división administrativa europea: una clasificación de 255 unidades muy heterogénea según estados pero que al menos garantiza que cuentan con institucionalización política y una población mínima comprendida entre 0,8 y 3 millones de habitantes y que por tanto puede servir a los efectos aquí perseguidos. Pues bien, Euzkadi cuenta también con una posición de privilegio en ese *ranking* cuando se considera el PIB per capita en paridad de poder de compra: en 2007 ocupaba el lugar 25 igualado con Madrid dentro de una cabecera casi exclusiva del club de regiones dominadas por ciudades: Luxemburgo, Bruselas, Hamburgo, Bremen, Estocolmo, Viena, Stuttgart, Londres, París, Praga, Bratislava, Utrecht, Hesse, Salzburgo...

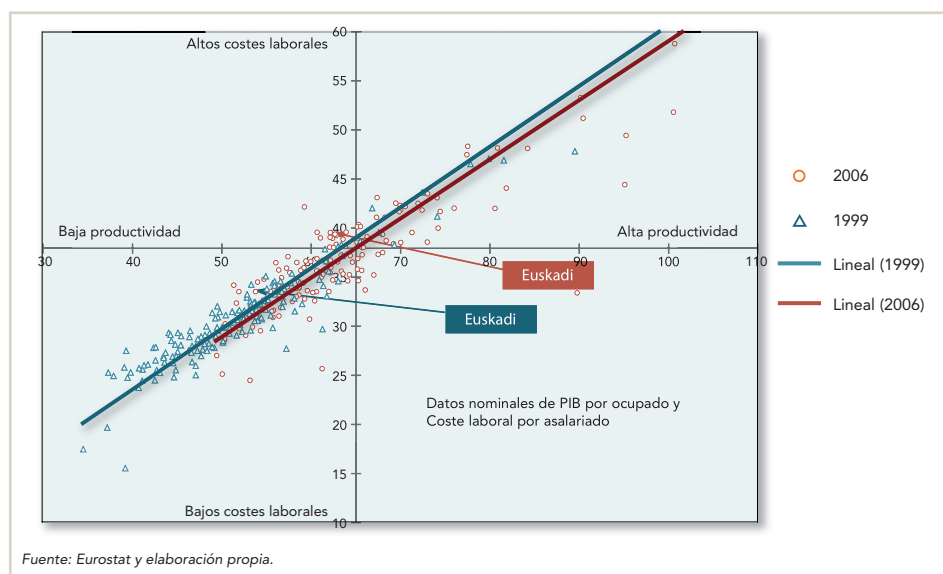
La *ciudad vasca* con sus incrementos de empleo y productividad ha recorrido un camino inmenso para situarse en esta primera decila de la clasificación desde que a mediados de los años ochenta fuera destacada por la pérdida de centralidad metropolitana y alejamiento de los ejes de desarrollo y al mismo tiempo catalogada no sólo como región en recesión y declive sino también de bajo nivel de desarrollo comparado en la entonces Europa de los 10.³⁶ Pero de cara a una ubicación más precisa de la economía vasca en el concierto de las regiones europeas resta aún por realizar un ulterior

³⁶ Díez y Grafe (1987).

análisis que huyendo de las comparaciones en paridad de compra aborde directamente la de las productividades y costes nominales. Su pertinencia deriva, por un lado, de que la estimación de la paridad de poder de compra se hace sobre bases estatales y ello puede distorsionar los datos al influir de manera distinta en las regiones; y por otro, de que finalmente cuando se comparan costes y productividad, esto es, los costes unitarios, lo que se tiene en cuenta es una ratio que no resulta afectada por las unidades elegidas, toda vez que las mismas afectan a la vez al numerador y al denominador.

Así pues, para completar el análisis de la competitividad a nivel regional europeo en el gráfico n.º 19 se ofrecen datos comparados de la productividad y los costes laborales, en términos nominales sin considerar las correcciones por la paridad de poder de compra. Pues bien la imagen que resulta de este análisis es bien diferente de aquella que acabamos de ver, porque la economía vasca funciona con un nivel de precios y costes relativamente bajos respecto a las regiones líderes, lo que hace que ocupe una buena posición en el *ranking* de productividad pero no tan destacada como la que acabamos de ver. En 2006 se encontraba al final del primer tercio (la 71 de 240 regiones NUTS 2) por productividad y todavía algo por debajo aunque acercándose a la media simple de los dos primeros tercios representados en el gráfico n.º 19.³⁷ Eso sí,

Gráfico n.º 19. **PRODUCTIVIDAD Y COSTE LABORAL DE LAS 160 REGIONES EUROPEAS DE MAYOR PRODUCTIVIDAD (1996-2006)**



³⁷ El gráfico presenta combinaciones de costes laborales y productividad y por tanto la pendiente de la recta de ajuste representa precisamente los costes laborales unitarios, es decir, el cociente de costes laborales por asalariado partido por productividad por ocupado, por lo que situarse a la derecha o a la izquierda de la renta es indicativo respectivamente de competitividad o de falta de la misma.

entre 1999 y 2006 la economía vasca se sitúa en el grupo de cabeza de las regiones que más han reducido sus costes laborales unitarios (cerca de un 10%) cuando en conjunto el descenso ha sido muy escaso como se refleja en el leve desplazamiento de la pendiente de la línea de tendencia en el sentido de las agujas del reloj. Tras esa evolución la economía vasca se encuentra en línea con la media europea en lo que a costes laborales unitarios se refiere. Por lo que se refiere específicamente a la industria, entre 1995 y 2004 ya se produjo una reducción de los costes unitarios de similar importe que supuso también su alineamiento con la media de las regiones europeas.³⁸

3.6. Apertura exterior

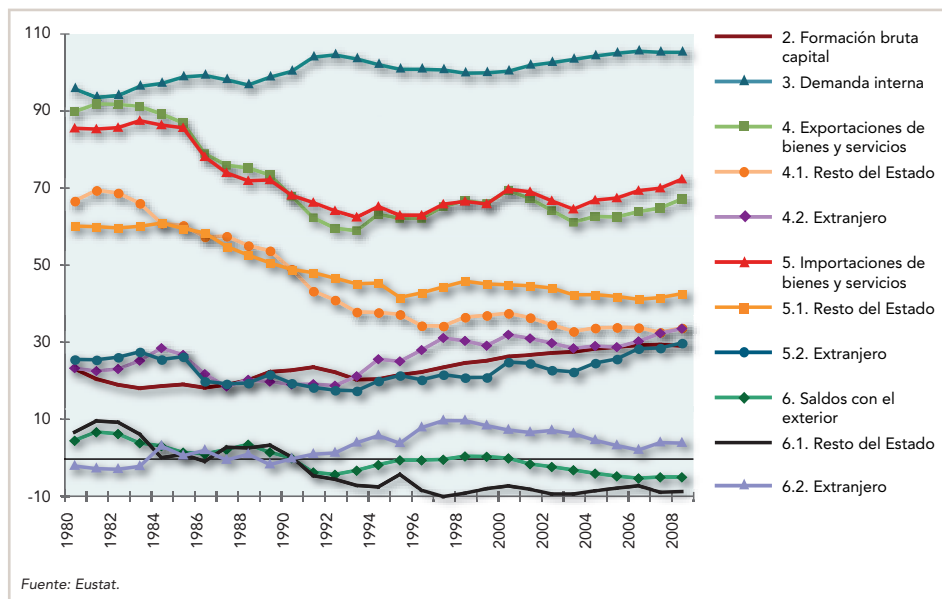
La larga serie de la Renta Nacional de España y su distribución provincial que arrancaba en 1955 siempre acreditó que la economía vasca tenía un importante superávit en el saldo por rentas de los factores, que sugería la existencia de excedentes previos invertidos en el resto del Estado. Pero lo cierto es que la primera estimación cierta de las cuentas exteriores de Euskadi se remonta a las Tablas Input Output de 1972³⁹, que efectivamente vinieron a confirmar ese punto y a caracterizar las relaciones exteriores por los siguientes rasgos: 1) Las exportaciones suponían un 90% del PIB, cifra de la que sólo 13 puntos correspondían al exterior, 2) Las importaciones ascendían a un 79%, con 17 puntos provenientes del extranjero, 3) El fuerte superávit del 10% del PIB se justificaba por las operaciones en el interior del Estado porque frente al extranjero existía un déficit de 4 puntos, saldos todos ellos ligados a las mercancías porque los flujos de servicios se mostraban prácticamente equilibrados, y 4) El saldo por renta de los factores suponía un superávit del 4% del PIB con un pequeño déficit frente al extranjero.⁴⁰

Pues bien, el punto de partida que marca el nacimiento de las Cuentas Económicas y de las primeras Tablas Input Output ambas realizadas por el Instituto Vasco de Estadística, Eustat y relativas a 1980, presenta un balance bastante similar de la apertura exterior si bien con un mayor protagonismo de las relaciones con el extranjero. A partir de ahí, la evolución registrada se caracteriza por una reducción substancial del peso de los flujos exteriores en el PIB, sin duda relacionado con el proceso de desindustrialización que se ha descrito más arriba (y del auge de los servicios y la construcción) y por una alteración del saldo exterior que se traduce primero en la desaparición del fuerte superávit y luego en la emergencia de un importante déficit a principios de los noventa, que se amortigua para luego volver a reaparecer en los años más recientes con niveles cercanos al 5% del PIB. Sin duda alguna, el esfuerzo inversor en términos de PIB, que prácticamente pasa del 20% a niveles del 30% al final del período, ha debido de tener un impacto claro en las cuentas exteriores, aunque

³⁸ Gobierno Vasco (2008).

³⁹ Banco de Bilbao (1977).

⁴⁰ Ver Tablas Input Output de 1972 y Caja Laboral Popular (1978).

Gráfico n.º 20. **APERTURA EXTERIOR DE LA ECONOMÍA VASCA (1980-2008)**

en su conjunto la presión de la demanda interna ha sido sensiblemente menor. Pero los cambios no sólo se reflejan en los saldos totales sino también en su composición: se genera un importante déficit de carácter estable con el resto del Estado de entre el 7% y el 10% del PIB que coincide con un superávit con el extranjero cuya intensidad depende del éxito exportador y de la factura importadora muy condicionada sin duda por las alteraciones del precio de la energía.

Este auténtico vuelco en las relaciones exteriores tiene que ver sin duda con el proceso de internacionalización de la economía, que ya se dejaba notar entre 1972 y 1980 y que paradójicamente se vió ralentizado e incluso reducido en los años posteriores a la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986, pero que progresó decididamente desde 1993. De acuerdo con los análisis de entonces, antes de la adhesión el 80% de la industria vasca gozaba de una protección media del 14% frente a Europa, mientras que la protección europea era apenas del 2,6, y a todo ello había que añadir la protección encubierta de la desgravación fiscal a la exportación ligada a la carga de un impuesto indirecto en cascada de difícil estimación objetiva. Por todo ello en conjunto se esperaba un impacto claro para los exportadores y sobre todo se temía el efecto de creación de comercio debido a la intensificación de la competencia en el mercado interior.⁴¹ La experiencia posterior ha demostrado que la competitividad internacional de los productos vascos ha funcio-

⁴¹ Véase Gobierno Vasco (1983) p. 185 y siguientes.

nado satisfactoriamente después de la crisis cambiaria y la recesión de 1992-1993, y que precisamente la pérdida mayor ha tenido lugar en el mercado interior, en el que a partir de 1990 se ha generado el déficit anteriormente comentado. Las exportaciones internacionales vascas que alrededor de los años ochenta estaban concentradas en un 80% en cinco sectores ligados a los metales y acabados metálicos, el caucho y plástico, la maquinaria y el material de transporte e iban dirigidas en un 40% a la entonces CEE, han experimentado desde entonces cambios importantes desde el punto de vista de la especialización. Aunque manteniendo el predominio de los sectores tradicionales, y con mayores problemas en los años ochenta, la ventaja comparativa se ha desplazado desde los mismos hacia otros más avanzados y en general hacia un modelo de comercio más intraindustrial a la vez que geográficamente se concentraba más en la Europa de los 15, que ha venido absorbiendo desde 1990 cerca de dos tercios de la exportación total, aunque recientemente se ha diversificado algo hacia los nuevos miembros, el este de Europa, la Comunidad de Estados Independientes y otros países emergentes.⁴²

En cuanto a las relaciones comerciales con el resto del Estado, la reciente difusión de la nueva estadística C-interreg de comercio interregional de mercancías señala la existencia de un superávit persistente que aunque con oscilaciones significativas arroja por término medio un valor del 5% del PIB entre 1995 y 1997.⁴³ Aunque no incluye el comercio de servicios, lo cierto es que el resultado contrasta fuertemente con el de las Cuentas Económicas, lo que plantea la cuestión del alcance del desequilibrio exterior de la economía vasca, que según estas últimas se habría aluminado con la crisis de principios de los años noventa y desde entonces no sólo habría crecido sino casi convertido en un rasgo estructural.

La cuestión de la existencia de un problema de ahorro en la economía vasca se planteó ya en 1992 a raíz de que las Cuentas Económicas estimasen por primera vez un fuerte deterioro del saldo exterior en los años 1990 y 1991.⁴⁴ Posteriormente, la nueva base 1990 de las Cuentas retrasaría en el tiempo aquel deterioro pero el mismo se mantendría en el resto de la serie como acabamos de ver.

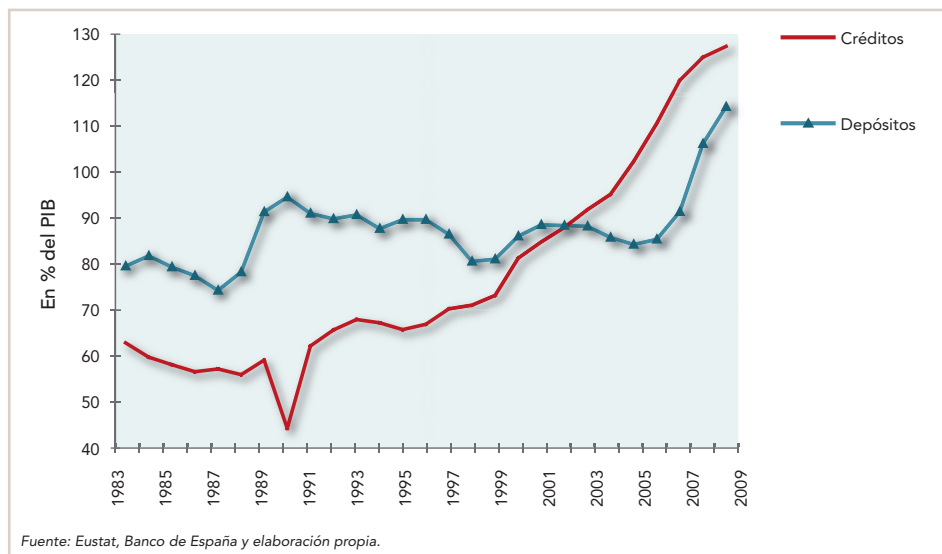
Una aproximación al problema del saldo exterior desde las cuentas financieras daría luego como resultado la existencia de un volumen importante de Ahorro Financiero Neto⁴⁵ que para el período 1985-1991 se movía entre el 7 y el 9% del

⁴² Véase Azpiazu (1986) y Aláez y otros (1990) para la década de los ochenta; Muguruza (1996), Rodríguez (1998), Navarro (1998) y Minando (1999) para un análisis hasta mediados de los noventa; y Bustillo (2003) para un análisis más reciente.

⁴³ Véase Llano, Esteban, Pérez y Pulido (2008) para una descripción de la metodología y resultados generales. Los datos específicos del País Vasco pueden consultarse directamente en el siguiente sitio http://www.c-interreg.es/docs/inf_complementaria/Pais_Vasco.pdf.

⁴⁴ Véase IKEI (1992) y la presentación del estudio de A. Alberdi.

⁴⁵ Las actuales cuentas financieras de la economía española lo denominan Operaciones Financieras Netas, saldo que al igual que antes es equivalente a la capacidad o necesidad de financiación que resulta de la cuenta de capital y de la financiera del SEC 95.

Gráfico n.º 21. **DEPÓSITOS Y CRÉDITOS EN LA ECONOMÍA VASCA (1983-2009)**

PIB, con la única excepción del año 1989, y el año final de 1991, en que se reducía al 3,8%.⁴⁶ La conciliación de estos elevados niveles de ahorro financiero, basados en la posición de las empresas no financieras y las familias, con los saldos exteriores apuntaría a un importante flujo neto de entrada por rentas y transferencias públicas y privadas, conceptos desconocidos en todo caso porque no se contemplan en las Cuentas Económicas de Euskadi.

A falta de continuidad de la estimación de la cuenta financiera, lo que sí hay que destacar es el enorme cambio que se ha producido desde entonces en dos variables clave de la misma como son los créditos cuya significación no es fácil de determinar debido a que a pesar de su importancia no dejan de ser una parte del total de activos y pasivos. Los datos nos dicen que desde mediados de los años noventa asistimos a una auténtica explosión del crédito y a una clara reducción del tradicional margen positivo de los depósitos sobre el crédito, tanto en términos absolutos como en proporción respecto al total del Estado. El crédito despegó a mediados de los noventa para pasar de representar un 70% del PIB hasta un máximo cercano al 130%, mientras que los depósitos que se habían mantenido estables en torno al 90% del PIB sólo aumentan a partir del inicio de la crisis ganando veinte puntos en apenas dos años. Teniendo en cuenta que en un sistema financiero evolucionado es el crédito el que crea los depósitos, una reducción relativa del nivel de éstos sin una minoración del propio crédito sólo es posible como resultado de unos pa-

⁴⁶ Véase el resumen de resultados en Alberdi, Barrena y Olalde (1994), p. 211.

gos netos al exterior que reducen la base monetaria interna⁴⁷ y/o de un cambio en el proceso de intermediación.

Precisamente la evolución de los depósitos indica un desplazamiento progresivo hacia otros instrumentos de financiación como títulos y fondos que se comenzó a revertirse en 2007 anticipando las expectativas de la crisis. Aunque la tendencia puede indicar un deterioro del ahorro financiero, los cambios en la intermediación hacen que el argumento no sea concluyente. Sabemos también que durante los años noventa se produjo una fuerte recuperación de la rentabilidad de las empresas vascas y por tanto de generación interna de recursos y que para finales del período, en 2007, el nivel de endeudamiento de las empresas industriales era muy bajo comparado con las demás Comunidades Autónomas, particularmente de algunas de las más desarrolladas como Madrid, Navarra y Cataluña.⁴⁸ Por otra parte las estadísticas hipotecarias confirman el auge del crédito a las familias durante ese mismo período, con tasas de crecimiento por encima del 20% en sendos ciclos durante los años noventa y luego otra vez después del cambio de siglo, lo que vincula el crédito con la deuda familiar. Parece por lo tanto que también en Euskadi se ha producido el fenómeno que se ha dado en llamar de «financiarización» de la economía, es decir un modelo de crecimiento dirigido por las finanzas que conlleva un aumento substancial de los niveles de deuda y una proliferación de instrumentos de segundo y tercer nivel basados en la titulización de los créditos originales utilizados como subyacente.⁴⁹ El epicentro de la creación de esos instrumentos derivados y de la crisis financiera que han ocasionado ha estado lejos de aquí, pero la economía vasca ha participado del modelo y ha sufrido las consecuencias que tras la crisis se han traducido en una parálisis del crédito —*credit crunch*⁵⁰— y en una repentina recuperación de los depósitos que puede llevar aparejado un aumento significativo de los niveles de ahorro financiero neto.

Finalmente hay que referirse a los flujos de capitales que también sugieren un excedente positivo, ya que en la parte de los hogares se produce una clara salida neta por inversión en inmuebles financiada en parte con aumento del endeudamiento familiar, y porque las relaciones con el extranjero se caracteriza también por un claro flujo neto de salida.

Efectivamente, ya que estamos considerando los mecanismos de financiación exterior, no podemos cerrar este apartado dedicado a la apertura sin una referencia a las

⁴⁷ Para un examen de la relación entre ahorro e inversión, de la demanda de financiación, de la relación crédito y depósitos y de la cuenta financiera de las economías regionales puede consultarse Alberdi (1995b), (1995c) y (2000).

⁴⁸ Orkestra (2008), p. 121 y (2009), p. 113.

⁴⁹ El fenómeno de la financiarización ha sido tratado a fondo en la n.º 72 de *Ekonomiaz*, *Revista Vasca de Economía*; y para un análisis de la crisis financiera reciente véase Lordon (2009).

⁵⁰ El impacto de la crisis financiera en los balances bancarios, tanto sobre los recursos propios como sobre la capacidad de renovar la financiación externa, desencadena un desplazamiento de la oferta de crédito hacia la izquierda que significa tipos de interés significativamente mayores para la misma calidad de riesgo del prestatario.

inversiones exteriores internacionales, que tienen una relación directa con los flujos de bienes y servicios y un impacto muy grande en la competitividad de la economía. Las inversiones directas del exterior son una fuente potencial de diversificación y progreso tecnológico rápido, pero al mismo tiempo son también una manifestación de la competitividad de una economía. De acuerdo con la hipótesis de la causa común⁵¹ las inversiones directas se encuentran positivamente relacionadas con la existencia de ventajas comparativas y excedentes comerciales, lo que puede conducir a un círculo virtuoso de refuerzo de la competitividad de los clusters y sectores afectados. La cuestión estriba en tener una determinada ventaja de localización (acceso al mercado, inputs críticos) que con el tiempo se puede ir transformando en una cierta ventaja competitiva que consiga poner en marcha un proceso acumulativo de crecimiento. En el caso de la economía vasca, las inversiones extranjeras desempeñaron un papel relevante en el despegue industrial, por ventajas más ligadas al primer tipo (por ejemplo en el desarrollo de la minería y la siderurgia) que andando los años en la *Edad de Oro* del desarrollo y también después de la gran crisis estructural fueron evolucionando hacia ventajas competitivas más complejas, articuladas sobre el diamante de Porter, pero cuya cuantía total ha ido declinando de forma progresiva hasta la actualidad.

Entre 1960 y 1974 el País Vasco atrajo el 9,1% de las inversiones de España, porcentaje que bajó al 5,58% entre 1975 y 1984, al 3,84% para el período 1985-1991.⁵² En ese proceso de pérdida de importancia cuantitativa en beneficio de las dos grandes metrópolis que concentran los domicilios fiscales, se fueron quedando atrás también la constitución de empresas nuevas a favor de la toma de posiciones en empresas existentes y de la realización de ampliaciones de capital, cuyos efectos sobre el tejido productivo son lógicamente mucho más limitados.⁵³ La inversión extranjera no sólo perdía peso relativo sino que también perdía visibilidad, creando la impresión de que la inversión vino pero ya no viene. Ya en el período más reciente (1993-2009) la media de la inversión bruta en Euskadi ha ascendido al 2,84% de un total de 214.373 millones de euros invertidos en España, de los cuales el 60% correspondió a Madrid y el 16% a Cataluña.⁵⁴ Esta inversión se ha concentrado en la construcción que junto a las actividades inmobiliarias supone casi un 25%, en la química, 15%, y en el complejo metálico y en el comercio, que con la consultoría y la energía con cifras de alrededor de 4 puntos completan el 70% de toda la inversión. En cuanto a países, el Reino Unido es el principal, junto a otros europeos (Luxemburgo, Países Bajos, Alemania y Francia) y destacando fuera de Europa, Estados Unidos y la India, hasta completar más del 80% de la inversión. Aunque el impacto de la inversión extranjera en el crecimiento regional ha podido ser significativo en aquellas economías en las que más se ha concentrado (Madrid y

⁵¹ Neumann (1967).

⁵² Aláez y otros (1990), p. 40 y Álvarez Llano (1993), p. 278.

⁵³ Rodríguez de Yurre (1986), p. 103 y Ferreiro y otros (1997), p. 151.

⁵⁴ Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: <http://datainve.comercio.es/index.htm>

Cataluña)⁵⁵ lo cierto es que el sesgo territorial de la estadística hace difícil una valoración definitiva. No hay duda de que en el caso de la economía vasca el impacto ha sido limitado porque como media del período apenas ha supuesto un 3% de la Formación Bruta de Capital, pero ese mismo hecho pone de relieve que aunque hubiera doblado su participación hasta cuotas acordes con su PIB, tampoco el esfuerzo de capitalización habría dejado de ser básicamente endógeno. Y todo ello sin tener en cuenta que la actual estadística no ofrece datos de las desinversiones y pagos por rentas, que en un período tan sensible como el de 1975-1991 llegaron a suponer un 80% de la inversión bruta.⁵⁶

Mientras la presencia de inversión extranjera en Euskadi es un fenómeno antiguo, la inversión vasca en el exterior corresponde a un proceso muy reciente. En los años setenta y gran parte de los ochenta las inversiones directas vascas en el exterior eran de muy reducida dimensión, apenas se movieron entre los 5 y los 35 millones de dólares anuales, de forma que hubo que esperar a 1988 para que se produjera su despegue para alcanzar en 1991 una cifra de más de 300 millones de dólares.⁵⁷ Debido a ello no sorprende que en el censo de 1986, a la economía vasca le correspondiera sólo un 5% del total de activos frente al exterior, que aparecían concentrados una vez más en Madrid (más de la mitad) y ya a gran distancia en Cataluña y Cantabria,⁵⁸ haciendo bien patente la influencia de los domicilios fiscales en los resultados estadísticos.

Entre 1993 y 2009 esa situación cambiará notablemente, porque Euskadi participa del auge de la expansión internacional de las empresas españolas y porque tiene lugar también un proceso endógeno de internacionalización con nuevas plantas de lo que se ha dado en denominar pequeñas multinacionales vascas. Con 60.596 millones de euros de inversión en esos 17 años eleva su participación en el Estado hasta un 12,70%, uniéndose así a Cantabria y Cataluña en ese segundo plano tras la indiscutible posición de Madrid. Lo que ocurre es que un 85% de esa inversión corresponde a los sectores de energía y financiero liderados por sendas empresas domiciliadas en Euskadi y a sus cuantiosas inversiones de ese período especialmente concentradas en Estados Unidos y en el Reino Unido.

Aquí se pone de manifiesto la necesidad de relativizar el significado territorial de una estadística dominada por los domicilios fiscales, y de valorar en su justa medida las inversiones de menor volumen pero también de gran importancia estratégica. Durante el período que analizamos, se han llevado a cabo inversiones de entre 200 y 1.000 millones de euros en un nutrido grupo de sectores industriales ligados al complejo metálico, a la alimentación, material de transporte, textil, telecomunicaciones,

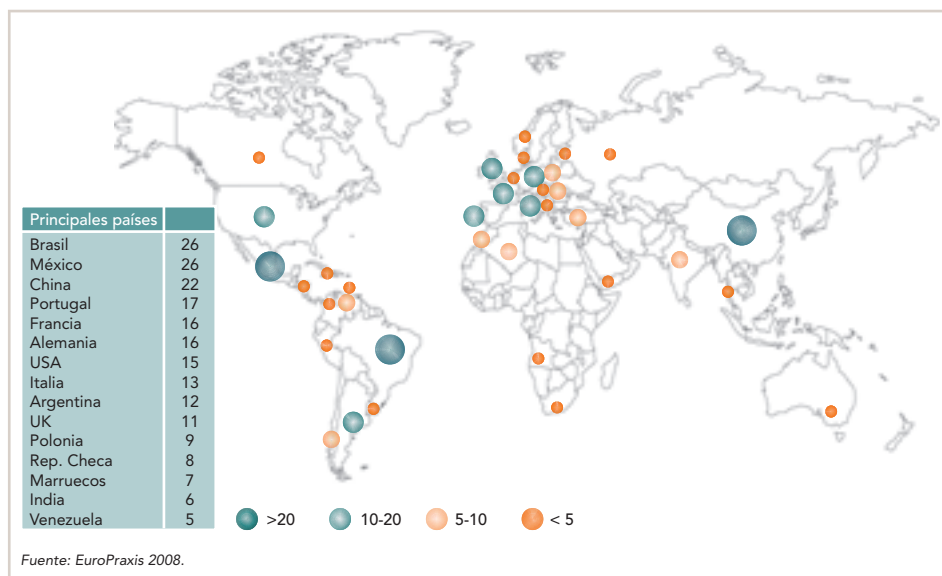
⁵⁵ Bajo y otros (2007).

⁵⁶ Álvarez Llano (1993), p. 294 y Giráldez (1993b).

⁵⁷ Giráldez (1994), p. 91.

⁵⁸ Álvarez Llano (1993), p. 290.

Gráfico n.º 22. **PRESENCIA INTERNACIONAL DE LOS GRUPOS EMPRESARIALES VASCOS EN 2007**



material y equipo eléctrico; y otras de menor cuantía en el sector de caucho y plásticos, otras industrias extractivas, papel y química. Aunque sólo el 1,5% de las empresas vascas posee participaciones en el extranjero, esas empresas suponen el 40% de los ingresos de explotación totales,⁵⁹ lo que se manifiesta en que de los 139 principales grupos empresariales vascos (empresas con más de 250 trabajadores y centro de decisión en Euskadi) con una cuota del 20% en la facturación total, 61 cuentan con implantaciones internacionales bien productivas o de servicios principalmente concentradas en México, Brasil y China.⁶⁰

4. EL PAPEL DINAMIZADOR DEL SECTOR PÚBLICO VASCO

4.1. El sector público antes del Estatuto y el Concierto Económico

La transición democrática iniciada en España en 1977 desencadenó un intenso proceso modernización del sector público español que no sólo afectó al ingreso y al gasto sino que pronto entrañaría un cambio y reconfiguración de sus instituciones en los distintos niveles de gobierno. Como es bien conocido, en lo que al País Vasco respecta, ese proceso dio lugar al Estatuto de Autonomía de Gernika en 1979 y luego a la recuperación del Concierto Económico en 1981. Pero antes de comenzar a analizar

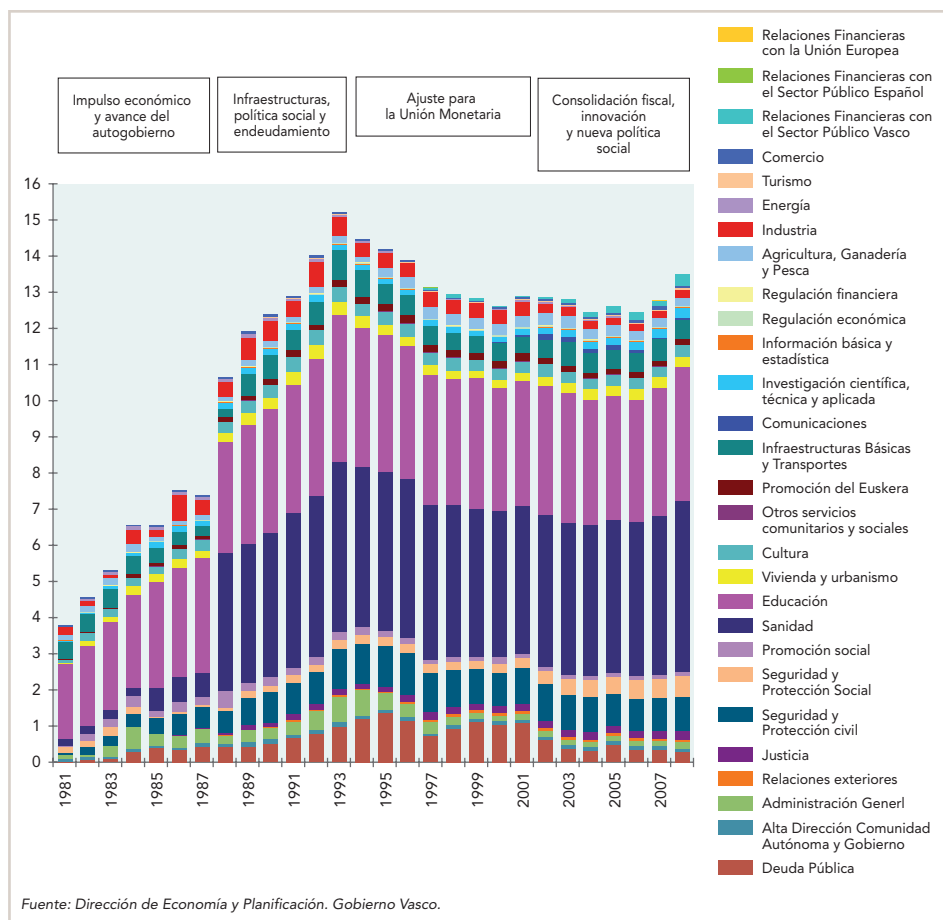
⁵⁹ Navarro y Olarte (2004), p. 207.

⁶⁰ EuroPraxis (2008).

la evolución del sector público que se inicia con ambos hitos es útil recordar brevemente cuáles eran las características del sector público en los años previos.

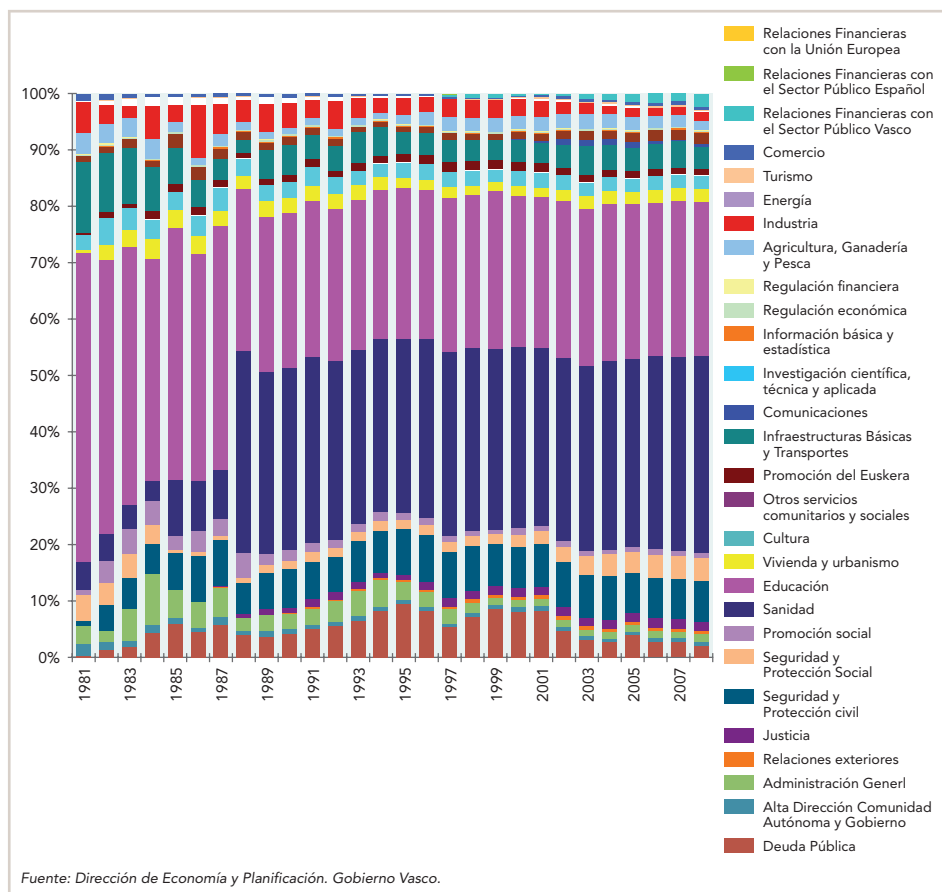
La principal seña de identidad del sector público en el franquismo era la de su raquitismo, con un peso del gasto público que en el período 1974-1976 era como media del 25,3%, que contrastaba fuertemente con el entorno europeo, en el que cuando menos ese peso era veinte puntos superior. Además, en el caso del País Vasco ese raquitismo era especialmente acentuado porque el gasto era aún 3,5 puntos inferior y los niveles de inversión no llegaban a alcanzar el 2% del PIB, cuando los países del entorno europeo se movía en cifras que doblaban ese nivel.⁶¹ Este desequilibrio

Gráfico n.º 23. **EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO.**
EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO VASCO (1981-2008)
(En % sobre el PIB)



⁶¹ García Crespo *et al.* (1981), p. 259.

Gráfico n.º 24. **DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DEL GOBIERNO VASCO (1981-2008)**
Distribución porcentual (1981-2008)



institucional no sólo entrañaba la ausencia de un Estado de bienestar como el de las modernas democracias avanzadas sino que suponía también un enorme déficit de equipamientos e infraestructuras y una sobreexplotación de las existentes. A pesar de la situación diferencial que suponía la conservación del Concierto y el Convenio Económico en Álava y Navarra, respectivamente, para el conjunto de la hoy Comunidad Autónoma de Euskadi y Navarra ello suponía un transferencia de fondos públicos del 10% de la renta regional en 1975 y la existencia de un déficit de infraestructuras y equipamientos del orden del 3,5% en 1974,⁶² que combinado con una falta de planificación territorial que estructurase el conjunto del territorio y una falta total de la misma en Bizkaia y Gipuzkoa suponía una gran barrera para el desarrollo industrial y económico del País Vasco.

⁶² Caja Laboral Popular (1981), pp. 57 y 243.

En el período que transcurre entre 1977 y 1981, y por lo tanto hasta llegar a las puertas de la iniciación del traspaso de competencias y servicios al País Vasco, el sector público estatal experimenta grandes cambios. El gasto público experimenta un fuerte crecimiento de nada menos que 8,2 puntos sobre el PIB, y aunque hubo un margen de tres puntos para el incremento del consumo público y el resto, en su mayor parte correspondió al desarrollo de las prestaciones del hasta entonces embrionario estado de bienestar, merced a la expansión de mecanismos de protección social como las pensiones y las prestaciones por desempleo. La reforma fiscal sustituyó el viejo sistema cédular por un Impuesto progresivo sobre la Renta de las Personas Físicas, también se creó el Impuesto sobre el Patrimonio y aumentó la presión fiscal mediante los impuestos directos y las cotizaciones sociales, pero todo ello resultó insuficiente para cubrir la presión del gasto, generándose un volumen de déficit creciente en esos años, que alcanzó el 3,2 % del PIB en 1981 y llegó hasta el 5,9% en 1982;⁶³ déficit que ya en aquellos pasaron a financiarse de forma ortodoxa mediante la emisión de deuda y no como antaño mediante el recurso al Banco de España.

4.2. El proceso de traspaso de competencias y la configuración de las políticas públicas

Del sistema competencial, definido en el bloque de la constitucionalidad (Constitución Española y Estatuto de Gernika) y desarrollado posteriormente en el interior de la Comunidad Autónoma por la Ley de Territorios, se deriva una lógica especialización funcional que tiene implicaciones en la naturaleza económica del gasto. De acuerdo con el marco más común los niveles territoriales se asocian a funciones de redistribución en la esfera central y provisión de bienes y servicios en las otras dos, con predominio del consumo colectivo en la regional y de la inversión en la local. En el caso vasco sin embargo, el enfoque funcional bascula por completo hacia el ámbito de las Administraciones Vascas, por dos razones fundamentales: primero, por la competencia fiscal asociada a la foralidad y recogida en el Concierto que supone la recaudación del conjunto de los impuestos, y segundo, por la propia competencia que reconoce el Estatuto en la gestión de las prestaciones de la Seguridad Social, parte ésta cuyo traspaso no sólo no se ha materializado sino que se ha denegado siquiera como posibilidad, en abierta contradicción con el tenor literal del bloque de la constitucionalidad. Y es que dejando a un lado el artículo 149 de la Constitución Española, que contempla toda la legislación básica, defensa, relaciones internacionales, etc., y considerando por otro las de las corporaciones locales ligadas al desenvolvimiento urbano, puede decirse que el grueso de las funciones de gasto desempeñadas por la Administración Central deberían ser objeto de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco: los noventa tí-

⁶³ Banco de España (1983), p. 157.

tulos competenciales recogidos en el Estatuto alcanzan a infraestructuras de todo tipo, urbanismo, vivienda y medio ambiente, industria, agricultura y pesca, cultura, turismo, asistencia social, educación, sanidad, comercio interior y seguridad social, por citar de entre ellas las que tienen un mayor reflejo en las políticas de gasto.⁶⁴ Además de lo anterior hay que precisar la existencia de competencias forales derivadas del considerado núcleo intangible de la foralidad (singularmente carreteras y financiación municipal, de gran impacto en el gasto) y del desarrollo del mismo llevado a cabo por la Ley de Territorios Históricos (LTH), una nueva distribución interna que se haría efectiva en 1985 a partir de un traspaso de servicios de doble dirección entre la Administración General de la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Forales. De resultados del mismo, las Instituciones Comunes traspasaron materias como carreteras, obras hidráulicas, agricultura y bienestar social, en tanto que recibieron otros ligados a educación y sanidad.⁶⁵

Pues bien, tras esta sumaria y obligada introducción, procede adentrarse ya en los traspasos efectivos y en la forma en que fueron configurándose las políticas públicas. A efectos de su análisis hemos dividido el período de treinta años en cuatro subperíodos: 1.º desde 1980 hasta 1989, 2.º hasta 1997, 3.º hasta el año 2001, y finalmente el 4.º que nos llevaría hasta 2010. Veámoslos con mayor detalle.

Impulso económico y avance del autogobierno (1980-1988)

El primer bloque competencial definido en la valoración del cupo de 1981 ascendía a casi un billón de pesetas a nivel estatal, y aunque las rúbricas que componían la inmensa mayor parte eran las relativas a obras públicas, educación, y financiación de entes territoriales; también comprendía materias como trabajo, hacienda, industria, agricultura, comercio transportes y cultura. Representa el comienzo de la andadura del Gobierno que progresivamente se iría completando con otros traspasos adicionales en materias como industria, vivienda y servicios comunitarios y sociales, cultura y sobre todo, con el progresivo despliegue de la Ertzantza que se refleja en la función de Seguridad y Protección Civil. Además en 1985 se procedió al traspaso de universidades y en 1987 se produciría un salto cuantitativo importante con el traspaso de la sanidad, entonces gestionada en el Estado por el Instituto Nacional de la Salud y el Instituto de Servicios Sociales y también con el de los medios materiales para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Como resultado de ese proceso, el Gobierno alcanza un techo competencial que ya no experimentará alteraciones substanciales durante un largo período. Con un peso cercano al 11% del PIB, al que habría que añadir el importante cambio experimentado por la administración foral y municipal gracias a las competencias en materia de carreteras y financiación municipal, y al resto de traspasos ligados a la

⁶⁴ Alberdi Larizgoitia *et al.* (1991), p. 175.

⁶⁵ Azpiazu *et al.* (1990), p. 15.

LTH, se produce un gran impulso por parte del sector público a través de los servicios de no mercado, del influjo de las inversiones y de la política industrial de apoyo al tejido productivo, con actuaciones individualizadas de reconversión y luego con el Plan de Relanzamiento Excepcional y enfoques sectoriales.⁶⁶ La razón de ser de tal impulso estriba en que la reconfiguración del sector público fue mucho más allá que una redistribución del papel de las distintas administraciones. Debido a la esencia financiera del mecanismo del Concierto, se obtenía una financiación por el lado del ingreso, porque la presión fiscal era mayor que el índice de imputación del cupo, y una financiación por el lado del gasto, porque el índice de imputación representativo de la renta era a su vez superior al peso resultante de la territorialización del gasto en los distintos servicios.⁶⁷ El margen obtenido por la financiación por mayor esfuerzo fiscal, que se estimó en un 11,8% de la recaudación en el período 1982-1984,⁶⁸ junto con el margen asociado al gasto, no necesariamente aplicados de forma proporcional a la estructura de los servicios recibidos, posibilitó una mejora substancial de la deficitaria situación de servicios e infraestructuras que caracterizó al País Vasco hasta la recuperación del autogobierno.

Infraestructuras, política social y endeudamiento (1989-1993)

La parálisis del proceso de traspasos característica de esta etapa no impidió que se diera una notable expansión en la actuación del Gobierno Vasco. El gasto alcanzaría un techo superior al 15% del PIB en 1993 merced a una política claramente expansiva del sector público que se vio favorecida por la fuerte generación de ingresos ligada al ciclo de fuerte crecimiento posterior a la adhesión de España a las Comunidades Europeas y también por el permanente recurso al endeudamiento. El gasto social ligado a las dos principales funciones —Sanidad y Educación— avanza claramente en términos de PIB y también lo hacen las infraestructuras y el despliegue de la policía, mientras gana peso la estructura que da soporte a la Administración General y el servicio de la deuda pública. La política industrial no dejó de tener un papel importante, sobre todo alrededor de la recesión de 1993; pero en términos económicos destaca el hecho de que se puso el acento en las infraestructuras, que experimentaron un auge en todo el Estado tras la adhesión a Europa. Buena muestra de esa preocupación la da el instrumento de planificación más destacado del período. El Plan Extraordinario Europa 93, favorecido por la incorporación de remantes del período de crecimiento, incluyó actuaciones de corte social como la creación de la hoy llamada Renta de Garantía de Ingresos, pero sobre todo destacó porque llevó las inversiones a un máximo del 4,1% del PIB en 1993.

⁶⁶ Aláez *et al.* (1993), p. 196.

⁶⁷ La esencia financiera del Concierto está descrita conceptualmente por vez primera en Alberdi (1986a), p. 161; analizada en Alberdi (1986b) y cuantificada en Alberdi (1986c).

⁶⁸ Estimado en base a las cifras dadas en Alberdi (1986c).

Ajuste para la unión monetaria (1994-2001)

A partir de entonces, se mantendría la prioridad otorgada a las infraestructuras y equipamientos como atestigua el Plan Euskadi XXI de Infraestructuras y Revitalización de Areas Desfavorecidas, vigente en el período 1996-1999, pero las condiciones serían bien diferentes en lo que al contexto económico se refiere. La salida de la recesión dejó una deuda creciente, cuyo servicio alcanzaría un máximo en 1995, y el acento de las políticas basculó desde el objetivo del mercado interior europeo y la importancia de las comunicaciones, a la necesidad de la consolidación fiscal para preparar la Unión Monetaria. La consolidación fiscal supuso una reducción del gasto de dos puntos respecto al PIB respecto al máximo de 1993, debido tanto a la desaparición del impacto extraordinario de la incorporación de remantes del Plan Europa 93, como a la deliberada contención del gasto y las estructuras de la administración. La Administración General cedió medio punto sobre el PIB y en torno a un tercio la educación y la sanidad y las propias infraestructuras, porque el ajuste tuvo un coste en términos de gasto de inversión. Fue una etapa de ajuste en la que se dieron pasos hacia la sistematización de las políticas utilizando procesos de planificación más estructurados como ejemplifica el caso de la política industrial y tecnológica que se ha consolidado hasta la fecha (Marcos Generales de Política Industrial, Plan Interinstitucional de Promoción Económica, Plan de Competitividad Empresarial e Innovación Social y los correspondientes Planes de Ciencia, tecnología e Innovación).

Consolidación fiscal, innovación y nueva política social (2001-2010)

El intenso crecimiento y los rendimientos obtenidos de la consolidación fiscal en términos de un menor peso del servicio de la deuda (0,8 puntos del PIB en el período) proporcionaron un margen para el desarrollo de nuevas iniciativas en materia de políticas públicas. La nota principal del período desde el punto de vista del gasto, es sin embargo, el crecimiento de la Sanidad (0,64 puntos del PIB) y junto con dicho gasto, también el correspondiente a otras políticas sociales: la educación (0,3 puntos) y con una cuantía similar las nuevas políticas sociales ligadas a la protección social (mujer, juventud, familia, inmigración, dependencia e inserción social).

Además del reforzamiento de los servicios públicos básicos y esas nuevas políticas sociales, los instrumentos de planificación general del período, Plan de Infraestructuras Económicas y Sociales e Iniciativa Euskadi 2000Tres muestran una continuidad básica en las prioridades de gasto de inversión ligadas a infraestructuras y equipamientos, pero también es cierto que se produce la emergencia de nuevas materias en la agenda pública. Un caso bien concreto es el de las políticas de desarrollo de la sociedad de la información que aparecen por primera vez de la mano de la Iniciativa Euskadi 2000Tres para ampliarse y conquistar un espacio permanente, e igualmente otros cambios de menor enjundia presupuestaria pero de indudable significación de tipo cualitativo. Así, por ejemplo, mientras las políticas de promoción

de carácter sectorial ligadas a la industria o la agricultura pierden peso, aumenta el correspondiente a las de tipo horizontal dirigidas a la promoción de la I+D+i. Además de ese trasvase de fondos, hay que señalar que en 2009 se produjo el traspaso de las competencias de investigación científica y técnica que incrementan la capacidad de financiación del Gobierno en 87 millones de euros. El escenario temporal contemplado en los gráficos n.º 1 y 2 finaliza en 2008, justo al borde de la Gran Recesión de 2009, pero los efectos de la misma los podremos comprobar en el siguiente apartado dedicado al análisis económico.

4.3. Análisis económico del sector público vasco

En 1980, cuando el Gobierno Vasco aún no había iniciado su andadura, la actividad económica de la Administración Autónoma, constituida por las entidades locales y forales, suponía un 3,7% del PIB en términos de ingresos corrientes. Con la aprobación del Concierto Económico en 1981, se produce un gran salto cuantitativo que lleva los ingresos corrientes hasta un 12% del PIB, porcentaje del cual cuatro puntos correspondían al primer presupuesto del Gobierno Vasco. Ese fue sólo un principio porque a partir de entonces se produjo un constante y rápido aumento de la presión fiscal que llegaría al 21% del PIB en 1988, del cual el 10,5% pertenecía al Gobierno Vasco. A partir de ahí se produciría un nuevo incremento de la presión fiscal hasta alcanzar su máximo histórico del 24% en 2007, justo antes de la Gran Recesión, pero no sin haber experimentado también dos retrocesos: uno pequeño en 1989 y otro más severo con posterioridad a la recesión de 1993. De forma paralela a la mayor presión fiscal se produjo también la correspondiente expansión del gasto, pero dando lugar a la generación de un significativo nivel de ahorro bruto a lo largo de todo el período. Habría que recordar el mecanismo de financiación del Concierto para entender el comportamiento observado. Así, además de una adecuada cobertura de los servicios traspasados acorde con el nivel de renta que representaba el índice de imputación del 6,24%, el otro componente de la financiación ligado a la mayor presión fiscal relativa proporcionó un margen adicional y permitió la generación de ese significativo nivel de ahorro, que osciló entre el 3% y el 5,5% del PIB, al estar sujeto a los altibajos derivados de la evolución de la base económica y también a las decisiones discrecionales de política tributaria que se fueron adoptando.

Dentro de nuestro período de análisis se distinguen dos grandes ciclos de crecimiento, de los que el primero duró una década y el segundo tres lustros. Con el primero los niveles de ahorro remontaron hasta el nivel del 4%, con unos gastos de capital que subieron hasta el entorno del 5% o del 5,5%, que condujeron a la generación de déficit persistentes, pero moderados, ya que se mantuvieron por lo general por debajo del 1,5% del PIB para el conjunto de la Administración Autónoma. En el caso del Gobierno Vasco, los déficit moderados alternaron incluso con pequeños superávits, con la sólo excepción de la generación de un significativo superávit (0,7%

Gráfico n.º 25. **EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES CORRIENTES**
Gobierno Vasco (1980-2008)

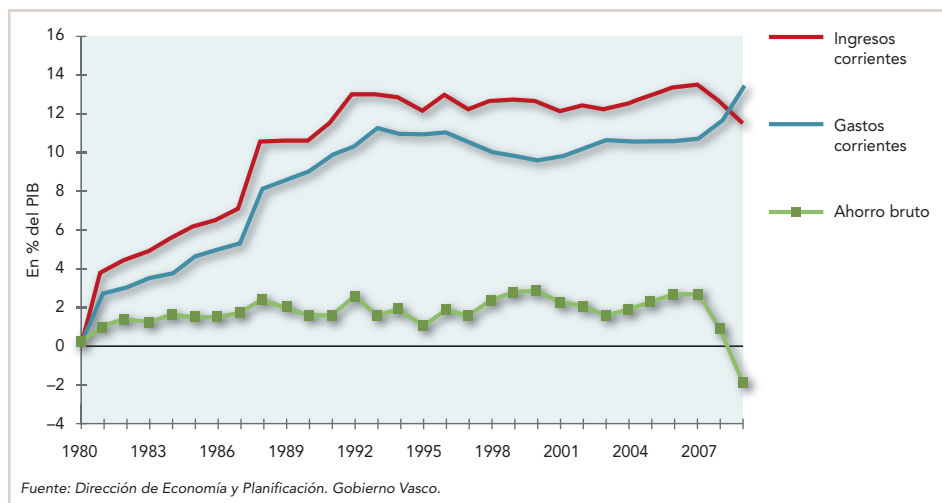
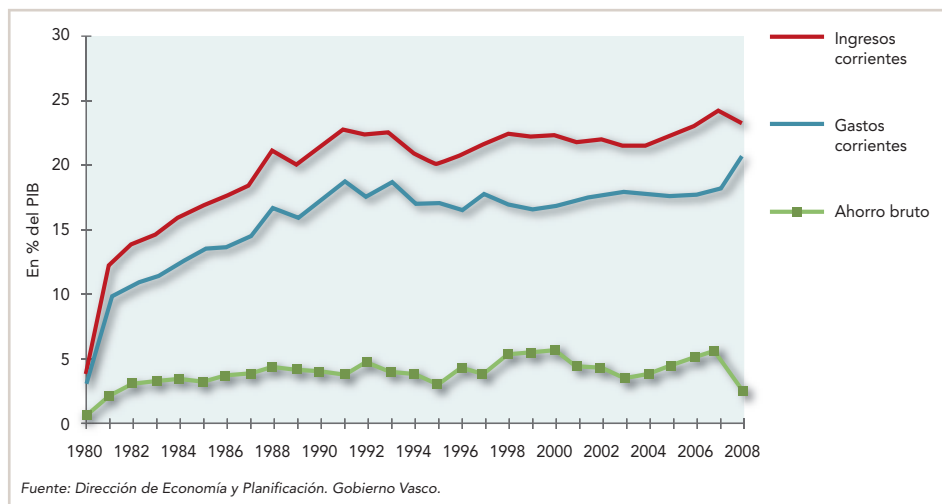


Gráfico n.º 26. **EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES CORRIENTES**
Administración Autónoma (1980-2009)



del PIB) en 2008 que luego daría lugar a una incorporación al presupuesto siguiente como disminución de activos para financiar el Plan Extraordinario Europa 93. Teniendo en cuenta la recesión dominante durante el período 1981-1984, el impacto inicial de la demanda pública durante ese mismo período resultó providencial para reiniciar el crecimiento. Los gastos totales de la Administración Autónoma se multiplicaron por 2,3 entre 1981 y 1985 y se produjo una redistribución desde los

Gráfico n.º 27. **AHORRO, GASTOS DE CAPITAL Y DÉFICIT**
Gobierno Vasco (1980-2009)

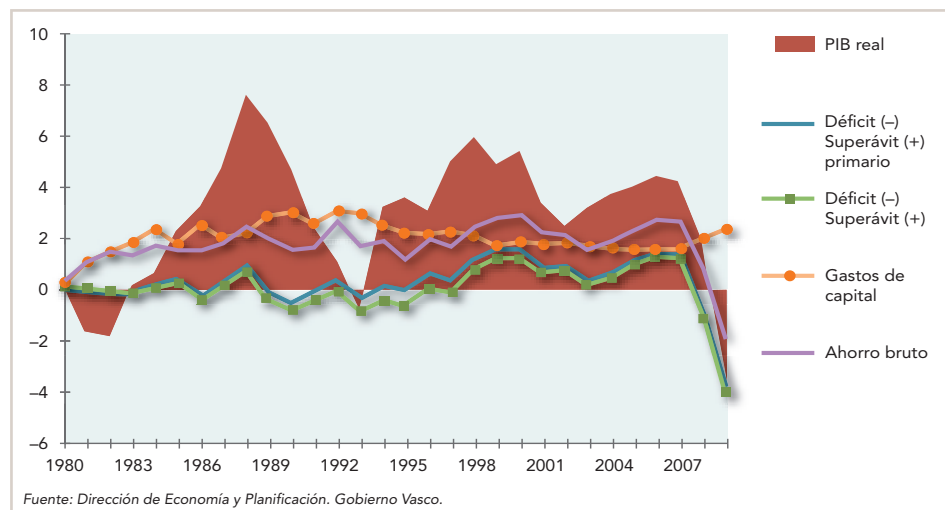
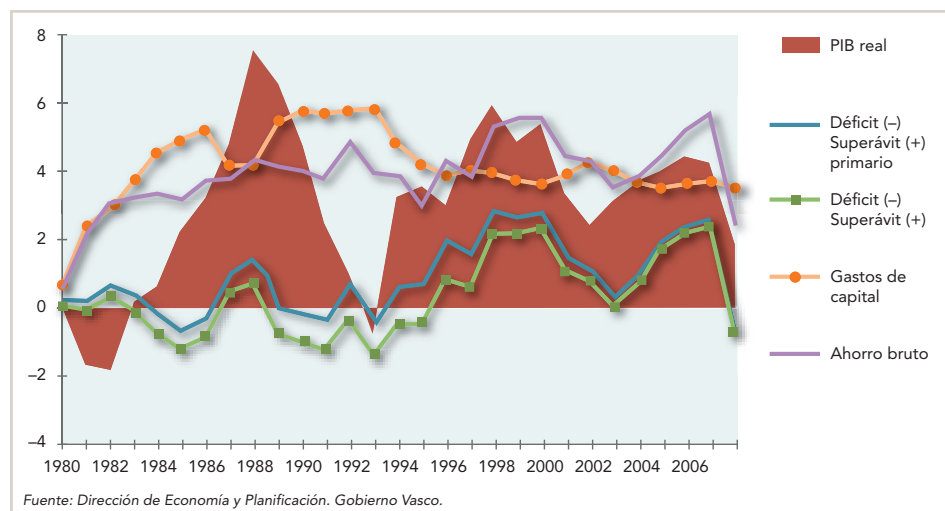


Gráfico n.º 28. **AHORRO, GASTOS DE CAPITAL Y DÉFICIT**
Administración Autónoma (1980-2008)



gastos corrientes hacia los gastos de capital⁶⁹; y lo que es más importante, ése crecimiento no respondía a un mero efecto de recomposición del gasto entre instituciones, porque de hecho el Valor Añadido Bruto del conjunto de las Administraciones (incluido el Estado y la Seguridad Social) aumentó desde un 8,4% en 1980 hasta el

⁶⁹ García Olea *et al.* (1986), p. 75 y p. 79.

11,9% en 1984, y el de la inversión dentro del mismo pasaba de representar un 9% hasta un 25%.⁷⁰

El segundo ciclo de crecimiento abarca tres lustros, ya que va desde la Recesión de 1993 hasta la Gran Recesión de 2008, aunque con un ligero punto de inflexión en 2001 y 2002, bienio en el que se ralentizó el crecimiento. Durante la mayor parte del mismo se han mantenido básicamente los niveles de ingreso y gasto corriente, pero con un repunte fuerte en la parte final entre 2004 y 2007. El ahorro se mantiene a un alto nivel (entre el 3,5% y el 5,5% del PIB) y como ya ha quedado señalado más arriba la consolidación fiscal a través de persistentes superávits llevó aparejada también una reducción de los gastos de capital como media del período. Ahora bien, en la parte final se produce una conmoción en la hacienda vasca por el desplome de los ingresos iniciado en 2008 y de enormes efectos en 2009, y porque se mantiene una expansiva política de gasto que abarca tanto al gasto corriente como al de capital. Como resultado de todo ello el Gobierno Vasco muestra un ahorro negativo de casi el 2% del PIB en 2009, lo que representa una ruptura de la regla de oro de la hacienda clásica que resultó generalizada entre las Comunidades Autónomas hasta el punto de requerir una reforma transitoria de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas en espera de una normalización de la situación.

En lo que a las operaciones financieras se refiere, hay que señalar que las variaciones netas de activos, aunque crecientes al principio, han sido en general moderadas, suponiendo una necesidad de financiación adicional de entre el 0,15 y el 0,50% del PIB. Mayor enjundia han tenido como media las amortizaciones de deuda que han formado sendos ciclos siguiendo a los períodos que consideramos, llegando a un máximo del 1,8% del PIB para volver hacia el 0,5% luego como consecuencia de la consolidación fiscal. De acuerdo con ello la necesidad de endeudamiento no se ha separado mucho de la necesidad de financiación. Así el techo alcanzado en su día con la Recesión de 1993 fue de un 3,5% de déficit y de un 3,8% de necesidad de endeudamiento, pero esas cifras se van a ver ahora claramente superadas en los años de la Gran Recesión de 2008. Aunque sin cifras todavía para el conjunto de la Administración Autónoma, su déficit puede haber alcanzado un máximo del 6% en 2009, con cuatro puntos de ese total correspondiendo al Gobierno Vasco.

Si en el pasado hubo algunos momentos en los que la emisión de deuda del Gobierno fue por encima de la necesidad de endeudamiento —así ocurrió con el excedente mencionado de 1988 que luego financió inversión extraordinaria— con la actual Gran Recesión ha ocurrido justamente lo contrario. Debido a las reservas acumuladas con el saneamiento de la última década, la emisión de deuda de 2009 no ha supuesto más que la mitad de la necesidad de endeudamiento que ha alcanzado el 4,4% del PIB.

⁷⁰ Alberdi *et al.* (1986), p. 65.

Gráfico n.º 29. **ANÁLISIS DE LA NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO**
Gobierno Vasco (1980-2009)

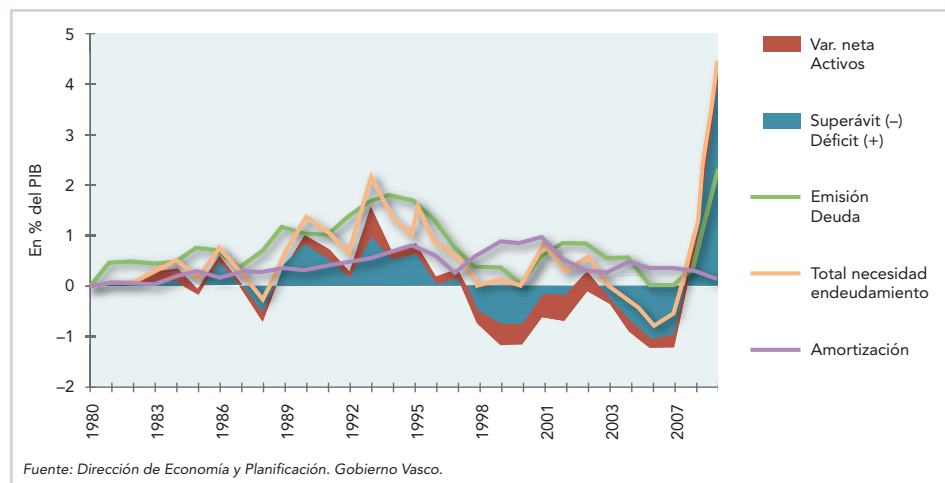
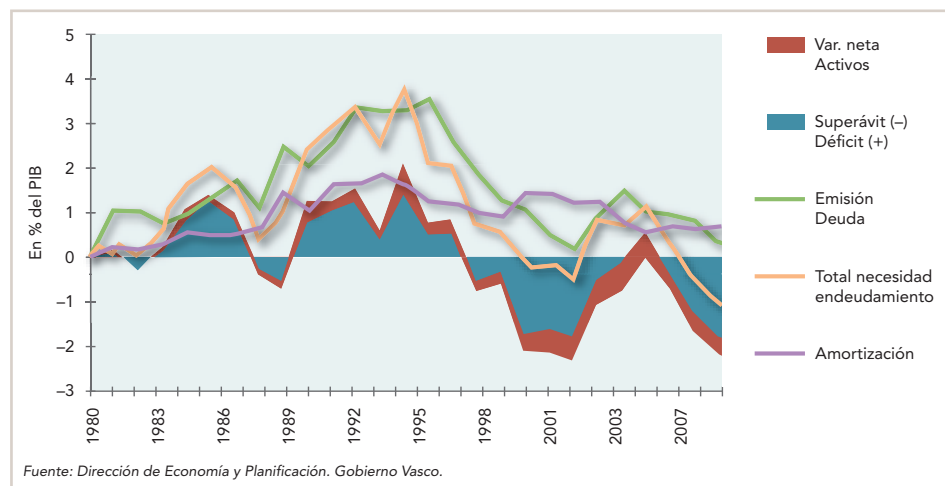


Gráfico n.º 30. **ANÁLISIS DE LA NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO**
Administración Autónoma (1980-2007)



En cualquier caso el impacto tan fuerte de la actual crisis, que prácticamente dobla las cifras de la recesión de 1993, obliga a preguntarse por sus consecuencias sobre el funcionamiento del sector público a medio plazo.⁷¹ Considerando una salida muy progresiva pero sostenida de la crisis de forma que en el horizonte del año 2015 la economía vasca alcanzaría su crecimiento potencial situado en torno al 2,8%, to-

⁷¹ Las indicaciones que aquí se presentan están basadas en Alberdi *et al.* (2010).

davía resultaría necesario realizar un ajuste significativo en el sector público vasco para garantizar las sostenibilidad de las finanzas públicas. El ajuste está siendo ya particularmente intenso a corto plazo, y habrá que esperar al año 2012 y siguientes para que el crecimiento del gasto corriente pueda superar el deflactor del PIB y dar un pequeño margen para el crecimiento real. De acuerdo con ello, el sector público perdería peso sobre el PIB pero se conseguiría una reducción del déficit del Gobierno y de la Administración Autónoma hasta situarlos ambos por debajo del 1% en 2015. Para entonces los niveles de deuda sobre PIB habrían alcanzado niveles históricos con un 11% para el Gobierno Vasco y un 23% para la Administración Autónoma, pero se habría cerrado la brecha de sostenibilidad para abrir un nuevo período de consolidación fiscal.

5. ENTENDIENDO EL PASADO PARA PREPARAR EL FUTURO

Al comienzo del artículo hablamos de tres crisis sin intención de establecer una relación de cada una de ellas con la teoría estándar de los ciclos. Eso sí, enmarcábamos el período de estudio en una onda de larga duración y en su correspondiente crisis estructural como punto de partida del mismo. Ahora, después de haber finalizado el análisis empírico vemos que el mismo nos ha llevado a una periodificación que guarda evidente relación con las crisis aunque no sea exacta, ya que más bien nos ha conducido a utilizar 1995 como el punto de enlace de dos períodos diferentes. Como quiera que sea, la idea fuerte de la Gran Crisis de 1980 como una crisis estructural y el conocimiento adquirido sobre el crecimiento y los desequilibrios del período nos lleva en esta parte final a integrar la explicación de las tres crisis y la gran transformación habida en un contexto de ondas largas de Kondratiev, en busca de una explicación coherente del pasado y de una guía para el porvenir.

La Gran Crisis de 1980 no es ya que se prolongara hasta mediados de la década como decíamos más arriba, sino que incluso lo que vino después de la adhesión a las Comunidades Europeas (1986) parece la experiencia de un falso amanecer, esto es, de una reestructuración inacabada que había de deparar otro episodio traumático con la Recesión de 1993 para darla por finalizada. La génesis de aquella combinaría causas externas de demanda e internas de competitividad en parte agudizadas también por políticas macroeconómicas erróneas con altísimos tipos de interés reales y apreciación del tipo de cambio efectivo real. Pero en todo caso hicieron falta fuertes devaluaciones competitivas y una nueva ola de reestructuración industrial a mediados de los noventa⁷² para conseguir la incorporación de la economía vasca a un pe-

⁷² Dentro del Marco General de Actuación de Política Industrial 1991-1995 aprobado por el Gobierno Vasco se incluyó un Plan de Actuación Extraordinario para Empresas en Dificultades (conocido como Plan 3R de rescate, reestructuración y reorientación laboral) Véase el detalle de esas políticas en www.politicaindustrialvasca.net

río duradero de crecimiento que llegaría a ser conocido en la escena internacional como la *Gran Moderación*, una expresión bajo la que latía la idea de que el ciclo de negocios se había evaporado gracias a la pericia y conocimiento alcanzados por los bancos centrales en la implantación y desarrollo de una todopoderosa política monetaria. Enseguida volveremos a ocuparnos de cómo acabó la *Gran Moderación* y de lo que significa ese final; pero antes retengamos algunas de las conclusiones de todo el análisis.

Por supuesto que dentro de la perspectiva de su comparación con la *Edad de Oro*, tanto el crecimiento del PIB como el de la productividad han menguado en las tres últimas décadas. Pero lo primero que hay que destacar es que a pesar de la virulencia y profundidad con que la crisis estructural sacudió a la economía vasca, la recuperación a largo plazo de la misma ha sido extraordinaria, como lo demuestra el lugar que ocupa en la escena europea: ubicada en tercer lugar por PIB y productividad en paridad de poder de compra (detrás de Luxemburgo e Irlanda), cuando la comparación se hace con los estados; e incorporada a las 25 regiones líderes en PIB per cápita en paridad de poder de compra y dentro del primer tercio en términos de productividad nominal corriente, cuando la comparación se hace con un amplio elenco de 240 regiones de la UE 27. El secreto del éxito ha radicado en el crecimiento y la acumulación de factores de producción, trabajo y capital, que han caracterizado un modelo más bien extensivo (hacia dentro porque la población apenas ha cambiado) en el que los incrementos de la productividad aparente del trabajo se han ido haciendo más débiles, hasta quedar por debajo del 1% después de 1995 (en valores negativos en España). La acumulación de capital productivo por encima de un 3% anual hizo posible lo que hemos denominado la revolución del empleo y el encauzamiento del gran problema del paro que hasta entonces había sido la mayor asignatura pendiente que nos dejó la Gran Crisis de 1980. Este diagnóstico de crecimiento extensivo (basado en la ocupación) y débil crecimiento intensivo (incremento de productividad) resulta confirmado punto por punto por el análisis de la Productividad Total de los Factores. Estamos ante un progreso técnico de valores modestos y tendencia decreciente a medida que, a diferencia de la primera etapa, se ha caminado hacia una estabilización tanto de la productividad del capital como de la relación capital-trabajo o grado de mecanización de la economía. Ese balance de la productividad se corresponde como cabía esperar con los cambios sectoriales y de especialización productiva analizados. Se ha transitado hacia una menor concentración productiva y una creciente sofisticación de las producciones, pero en el éxito competitivo logrado todavía predomina la ganancia de mercados frente a la transformación de las producciones y en todo caso se perciben claramente mayores distancias en productividad e innovación que en PIB per cápita respecto a las economías líderes. Este comportamiento es también coherente con los resultados del análisis en lo que se refiere a la distribución, ya que el éxito competitivo tiene como sostén un diferencial de la evolución de los salarios respecto a la productividad aparente del trabajo en el conjunto de la economía y en el sector industrial. La estabilidad de la productividad del capital indica que es ese cambio en la

participación de los factores en la distribución del valor añadido el que posibilita una recuperación de la rentabilidad del capital que partiendo de niveles bajos se iguala a los valores de la economía española en el entorno del 20%.

Compartiendo en tantos aspectos el mismo marco de regulación del Estado, se aprecia sin embargo que la economía vasca sigue en la mayor parte del período de nuestro estudio un modelo diferente al de España. Hasta finales de los años noventa, en Euskadi, a semejanza de lo que acontece en los países del norte de Europa⁷³ el sector exterior dirige el comportamiento de los costes laborales unitarios del conjunto de la economía. Siguiendo los modelos basados en las teorías de Keynes y Kalecki, pero que se apartan de ellos al considerar exógena la determinación de los salarios reales,⁷⁴ casi se podría hablar de la economía vasca y de la española tienden a aproximarse a los dos referentes de una economía dirigida por los beneficios y de otra dirigida por los salarios. La economía dirigida por los salarios se acerca al viejo modelo *fordista* en el que la acumulación se sostiene por un impacto de los salarios en la demanda que compensa la potencial menor acumulación derivada de la menor rentabilidad del capital; mientras que en la dirigida por los beneficios, es la moderación de los salarios reales la que se ve compensada por el impacto de la mayor rentabilidad del capital en la expansión de la capacidad productiva. La viabilidad de este segundo modelo depende críticamente de la apertura exterior, en la medida en que las exportaciones son la fuente de demanda que puede compensar la moderación salarial, y también de la contribución de las variaciones del tipo de cambio al logro de la flexibilidad salarial y al refuerzo de la competitividad precio de la economía.⁷⁵ Por ello, es muy posible que la fijación de tipos de cambio irrevocables en el momento de acceso a la Unión Monetaria Europea, con la consiguiente pérdida del mecanismo de flexibilidad que otorgan los ajustes en el mismo, contribuyera a que la economía vasca fuera abandonando el modelo de crecimiento económico dirigido por los beneficios. Pero, en todo caso, para entender esa transición hay que tener en cuenta también que el ajuste de costes unitarios, que durante un largo período de tiempo recuperó la competitividad perdida y devolvió la rentabilidad al capital hasta un nivel comparable al del entorno, no podía constituirse en una fuente permanente de ganancia de competitividad.

Pero si no hubo ganancia si al menos hubo mantenimiento, porque lo cierto es que el modelo vasco de adaptación a la globalización resultó exitoso (superando la prueba de los mercados exteriores y aumentando del nivel de renta) hasta el mismo momento del estallido de la Gran Recesión de 2008, cuyas raíces como bien sabemos no estuvieron en la feroz competencia exterior y las deslocalizaciones, sino en los riesgos asociados a la *innovación* financiera y a las burbujas del crédito y de la construcción, que aún de forma más moderada que en otras economías también afectaron a la economía vasca.

⁷³ Véase Mjøset (2002).

⁷⁴ Bhaduri y Marglin (1990).

⁷⁵ En el modelo nórdico.

Pero aún contando con un fondo competitivo sólido, no cabe duda de que la década del empleo no hubiera sido posible en los términos en que se produjo sin el auge hipotecario y la explosión del endeudamiento, que hizo que la economía vasca también participase en alguna medida de las contradicciones del modelo de financiarización que se había enseñoreado de la escena internacional. Ese modelo de crecimiento extensivo y potenciado por la deuda contribuye sin duda a explicar el menor avance de la productividad, pero lo cierto es que la evolución del progreso técnico manifestaba también las limitaciones si no el agotamiento de un proceso de acumulación que había llevado a su cenit el *tiempo de las máquinas*. Esta situación queda reflejada en la llamada *paradoja competitiva*:⁷⁶ la economía vasca ocupa una posición más destacada en renta de la que le corresponde en los indicadores de innovación. Como muchas paradojas, es sólo aparente, ya que se explica porque su modo de innovación está ligado al modelo *doing, using and interacting* (DUI en la literatura, por oposición a STI, *science, technology and, innovation*) que apenas tiene un lugar en los indicadores estándar y que está directamente relacionado con una tradición industrial genuinamente ligada a la revolución tecnológica y al paradigma técnico económico que supuso el *fordismo* y a sus desarrollos posteriores como el *toyotismo* o lo que en versión propia algunos autores han denominado *modelo vasco de transformación empresarial*.⁷⁷

Por eso, al igual que las demás economías de la esfera internacional, la economía vasca tiene que construir a su nivel un nuevo modo de *régulation*, tarea que dista de estar resuelta en ninguna de las otras esferas de la gobernanza multinivel. Estamos hablando del paradigma técnico-económico y de las instituciones que deben acompañar a la quinta revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que ha vivido durante estos treinta años un período de *instalación* y que debe pasar a un período de *despliegue*, para hacer realidad la promesa de una nueva *Edad de Oro*, por utilizar una vez más los conceptos de Carlota Pérez. Como la propia autora señalaba, este período de *instalación* es un tiempo complejo de una relación de amor y luego de alejamiento entre la economía real y las finanzas. El nacimiento de grandes compañías y las enormes plusvalías características de este período terminó con la crisis de la burbuja de las *punto.com*, y el de alejamiento con una búsqueda de rendimientos equivalentes mediante el frenesí de un proceso de *innovación* financiera desvinculado de la economía real:

«Brilliant successes in a sort of gambling World make it believe itself capable of generating wealth by its own actions, almost like having inventing magic rules for a new sort of economy.

...But the illusion cannot last forever and these tensions are bound to end in collapse. This can happen in a series of partial crisis un one market after another, in one huge crash or a combination of both; however it happens, the bubble needs to burst». Pérez (2002), pp. 75-76.

⁷⁶ Orkestra. Instituto Vasco de Competitividad (2008), p. 90.

⁷⁷ Vázquez (1998).

Perfecto ejemplo del aprendizaje del pasado. Siguiendo la recurrente relación entre regulación (o mejor, desregulación) y crisis financieras, la búsqueda de ese nuevo modelo de capitalismo *financiarizado* mediante la laxitud en la regulación ha ocasionado que las crisis financieras se hayan repetido con un intervalo de dos años y medio desde 1987⁷⁸ y que en 2008 se produjera la combinación anunciada con el gran crash producido en Estados Unidos, tal y como Robert Boyer había predicho en el año 2000,⁷⁹ y que ha dado lugar a la Gran Recesión y no a una nueva Gran Depresión gracias al retorno al activismo de la política fiscal.

Pero cuando escribimos estas líneas, después de un retroceso sin precedentes de la economía vasca en 2009, -3,3%, que en España ha sido del -3,6% y en la Unión Europea del -4,2%, y de que en 2010 estemos ante una recuperación muy débil y que se anuncia larga, el propio activismo de la política fiscal ha desencadenado una crisis fiscal sin precedentes. Grecia está siendo ya objeto de un rescate externo para evitar el *default* de su deuda y Portugal, Irlanda, España, Italia... se enfrentan también a un duro proceso de ajuste a medio plazo para recuperar la confianza de los mercados. También la economía vasca se enfrenta a un proceso de ajuste en las cuentas públicas pero de una intensidad más manejable que además cuenta con la apreciable ventaja de un nivel de partida de la deuda viva casi simbólico antes de la crisis. El déficit máximo de 2009, que se estima del -3,9% del PIB para el Gobierno Vasco y del -6% para la Administración Autónoma, deberá corregirse hasta el -1,2% y el 1,9% en 2013, dentro de un escenario que cabe calificar de realista pero que a la vez es muy exigente y plantea importantes interrogantes sobre la incidencia del ajuste en el modelo de crecimiento, o con los conceptos aquí utilizados, en la relación entre régimen de acumulación y el modo de *régulation*. Dejando a un lado esas incertidumbres, y otras relativas a los efectos de la recesión, como necesidades de reestructuración productiva y posibles efectos de histéresis en el mercado de trabajo, por ejemplo, ese mismo escenario de ajuste contempla un escenario económico de progresiva vuelta al crecimiento hasta alcanzar en el horizonte del año 2015 niveles cercanos al 2,7%-2,8%, tasas que pueden considerarse representativas del nivel potencial de output de la economía vasca, habida cuenta sobre todo de la dinámica demográfica y de los progresos hechos en la tasa de empleo.⁸⁰ Esas tasas que serían inferiores en valores medios, suponen medio punto menos que las del último período de expansión —la década del empleo— e incluso están por debajo del crecimiento a muy largo plazo que en este artículo hemos situado en el 3%. Pero para valorarlas habría que situarlas en el contexto de las previsiones a medio y largo plazo para la economía internacional y en particular con la de aquellas que más influyen en la economía vasca. Jus-

⁷⁸ Lordon, (2009), p. 12.

⁷⁹ Boyer (2000).

⁸⁰ La recuperación prevista arranca en 2010 con un crecimiento del 0,5%, que luego aumenta al 1,8%; 2,2%, 2,3%, 2,7% y 2,8%. Véase Alberdi, Olalde y Rojo (2010).

to antes de la Gran Recesión las perspectivas a medio plazo apuntaban ya a que la década 2006-2016 sería de menor crecimiento que la previa tanto para el conjunto de la economía mundial como para los países de renta alta, que el Banco Mundial situaba en el 2,1% y en el 2,4% respectivamente (con un 2,5% para Estados Unidos) y otros analistas en el 2,7% y el 1,6%, es decir con tasas más bajas para los países de renta alta que para la economía mundial en su conjunto.⁸¹ Si atendemos a previsiones más actuales, el consenso de los analistas⁸² espera para la zona euro una recuperación hasta el 1,8% en ese mismo horizonte y una media del 1,6% desde 2016 a 2020; yendo las de España hasta el 2,3% y luego situándose en el 2,1%; mientras que para la economía de Estados Unidos se prevé una vigorosa recuperación claramente por encima del 3% que iría menguando hasta el 2,8% en 2015, y que luego en el horizonte del 2020 se quedaría en el 2,5% de media. Hay pues una coincidencia básica en que las perspectivas de crecimiento a medio y largo plazo van a ser menores en toda la economía mundial y particularmente débiles en nuestro entorno más cercano.

Parte del diferencial de crecimiento entre Estados Unidos y la Unión Europea se debe al crecimiento extensivo, porque para grandes países europeos como Francia y Alemania no se esperan aumentos de ocupación; pero también se debe a una menor productividad. La visión ciertamente optimista, pero generalmente aceptada, existente en Estados Unidos antes de la reciente crisis, afirmaba que el resurgimiento de la productividad experimentado desde los años noventa seguía vigente y que no se volvería a los bajos niveles de incremento característicos de los años setenta y ochenta;⁸³ pero esa visión comienza a verse matizada por algunas de las más recientes estimaciones. Aunque el crecimiento a largo plazo (horizonte cercano al año 2030) se sigue fijando en el entorno del 2,5% anual, la productividad se estima en un 1,7% para el conjunto de la economía y en el 2% para el sector privado no agrario.⁸⁴ Los impresionantes registros de productividad de los noventa sobre todo comparados con los europeos, tenían mucho que ver con el mayor despliegue de la sociedad de la información (el parque de ordenadores de Estados Unidos era el doble del de Europa) pero también por ello mismo dependía de diferencias contables debidas al ajuste de precios por la calidad de los productos.

En cualquier caso, todos los estándares de incremento de la productividad manejados son superiores a los registrados por la economía vasca en el período reciente, y si bien la salida de la crisis puede ser un escenario propicio para su mejora a medida que aumenta la ocupación de la capacidad productiva, el reto será mantener esa mejora en el largo plazo desarrollando nuevas fuentes de crecimiento de la productividad.

⁸¹ Jorgenson y Vu (2008).

⁸² Consensus Forecasts (2010).

⁸³ Jorgenson, Ho y Stiroh (2007).

⁸⁴ Gordon (2010).

6. LA SEGUNDA TRANSFORMACION Y SUS RETOS

La economía vasca tiene que volver a un crecimiento más intensivo basado en un progreso tecnológico superior al de la etapa reciente; un crecimiento que no destaque por la acumulación de factores de producción. Una acumulación a largo plazo con muy bajos requerimientos de trabajo, que minimice la presión sobre la ocupación del espacio y el uso de los recursos físicos. Siguiendo a Michael Porter se ha tendido a caracterizar este paso como una transición desde el estadio de la inversión al estadio de la innovación;⁸⁵ sin embargo se trata de una caracterización no muy afortunada, porque la innovación ha sido siempre consubstancial al desarrollo capitalista, que no por casualidad Baumol⁸⁶ llama de forma expresiva «the free market innovation machine». Otra cosa es que los tiempos que vivimos se caractericen por la aceleración de la innovación debida tanto a un ensanchamiento de la base de posibilidades de interacción de tecnologías, como a una actitud más decidida de los agentes económicos y de las políticas públicas que les dan soporte. Por la misma razón, también parece discutible calificar el reto exclusivamente como de transición a la economía del conocimiento, porque todas las innovaciones han estado siempre fundadas en el conocimiento, y la mejor definición de innovación dice que consiste en transformar el conocimiento en valor. Es verdad que en su origen el objetivo de una Segunda Gran Transformación,⁸⁷ siguiendo la estrategia de Lisboa, aparecía orientado a la competitividad (a la que hoy habría que añadir el adjetivo sostenible social y medioambientalmente) y ligado también al conocimiento y al aprendizaje como estrategia, pero también incluía expresamente el nuevo paradigma de la sociedad de la información o si se prefiere de la sociedad red.⁸⁸

La quinta revolución tecnológica, fruto de la confluencia de la electrónica con los ordenadores y las telecomunicaciones, ha creado un nuevo sector productivo, cuya productividad ha evolucionado de forma acelerada a través del incremento de la velocidad de proceso —ley de Moore⁸⁹— y de la reducción de costes de fabricación, pero además ha comenzado a transformar el resto de los sectores productivos a través de la introducción en ellos de la electrónica y del paradigma de la sociedad red. La cuestión es saber cuáles van a ser las características de su promesa de una nueva *Edad de Oro* en cuanto a las bases del crecimiento y en cuanto a sus consecuencias institucionales y de regulación. La aceleración de la innovación —ahora algo detenida por la crisis— llevará a un nuevo tipo de progreso que ya no será intensivo en energía que se transforma en trabajo mediante las máquinas, sino intensivo en información que las personas transforman en valor valiéndose de las redes.

⁸⁵ Orchestra. Instituto Vasco de Competitividad (2008).

⁸⁶ Baumol (2004).

⁸⁷ Gobierno Vasco (2004), p. 28.

⁸⁸ Castells *et al.* (2005) insiste en que también la información ha sido una constante en la historia de la humanidad, de ahí que sugerimos hablar de paradigma de la sociedad red.

⁸⁹ Véase Freeman y Louçã (2001), p. 303.

Las máquinas y los procesos productivos han incorporado ya masivamente la electrónica, pero el cambio que se está gestando va más allá: estamos transitando desde el tiempo de las máquinas al tiempo de las redes, y con ello están cambiando las propias fuentes de la productividad. Es verdad que en el estadio anterior la inversión en planta y equipo, muy ligada a la obtención de economías de escala era la verdadera clave de la productividad, pero ya en la etapa reciente se han incorporado nuevas fuentes de productividad a través de una nueva división del trabajo entre las empresas (redefinición de la cadena de valor e internacionalización) y de una reorganización del trabajo en el interior de las mismas mediante grupos autónomos, todo ello acompañado por una mayor formación y un impulso a la calidad y a la satisfacción del cliente.

Pero hay todavía pendiente una larga transición en los estados evolutivos de empresa: desde el estadio de la empresa que produce, al de la empresa que aprende (que sería el actual), al de la empresa que «aprende a aprender», y finalmente al de la empresa como sistema complejo que co-evoluciona con el entorno.⁹⁰ En esta nueva empresa digital *extendida* las capacidades están distribuidas, los procesos son trans-empresariales y la clave no está en la unidad de negocio sino en los sistemas de valor.

No cabe duda de que dentro de estas tendencias se está produciendo un desplazamiento desde la eficiencia operativa hacia los intangibles y las redes que posibilitan la diferenciación del producto y la captura de valor por el lado de la demanda. Además, en el extremo, cuando los productos son digitales los costes marginales son nulos y la fuente de productividad no está en la producción sino en la existencia de enormes rendimientos de escala por el lado de la demanda, favorecidos aún más por las externalidades positivas de la red (el valor de la red aumenta exponencialmente cuando lo hace el número de miembros).⁹¹ La producción material de la quinta revolución tecnológica se va deslocalizando a los países emergentes y por ello la generación de rendimientos crecientes por el lado de la demanda característica de la economía digital tiende a reforzar el desequilibrio entre las rentas que distribuye localmente y las que captura globalmente.

La posición de la economía vasca frente a este escenario presenta grandes contrastes. La hibridación de la quinta revolución tecnológica con los productos de la precedente está siendo en gran medida exitosa, aunque debido a la especialización en bienes de inversión e intermedios, lo sea más en producción que en comercio electrónico. El hecho de no participar en la producción de los productos materiales típicos de la misma —los cachivaches digitales— no es tan importante como el de no intervenir en su diseño, que es el que define las oportunidades de desarrollo de los contenidos digitales que les acompañan, que resulta trascendental para los modelos de negocio y la creación de valor. Reflexión que puede repetirse punto

⁹⁰ CONEX (2005), p. 48.

⁹¹ Shapiro y Varian (1999), chapter 7, p. 173.

por punto para el caso de los servicios basados en las infraestructuras de red. La economía vasca tendrá que profundizar más en esa nueva industria que tiene que estar orientada a la empresa, pero que aparece cada vez más conectada con las industrias culturales y creativas, rompiendo precisamente barreras culturales que aíslan muchas esferas de creatividad de la idea de negocio. Por supuesto, aunque sus resultados se produzcan a muy largo plazo, otra gran tarea será la de seguir preparando el advenimiento de la sexta revolución tecnológica, una vez de que se ha iniciado con acierto el despliegue de sendas estrategias en biociencias y nanociencias, que posibilite la hibridación futura entre ellas y de ellas con los sectores de tradicional especialización industrial.

Junto a lo anterior, la segunda gran esfera de los retos no tiene que ver con las nuevas revoluciones tecnológicas sino con los efectos indeseados de las precedentes: es decir con el agotamiento de los combustibles fósiles, la amenaza del cambio climático y los cambios económicos y sociales que demandan. El llamado «techo del petróleo» ocasionará grandes turbulencias en los precios de la energía y junto con la amenaza del cambio climático determinará una transición problemática hacia la economía post carbono que tendrá grandes implicaciones en el horizonte que contemplamos. El desarrollo tecnológico de fuentes renovables y una completa estrategia de eco-innovación forman ya parte de la agenda pública pero presentan una dificultad enorme para conseguir que incidan directamente en la transformación de la construcción o de la industria. Así mismo, serán precisas grandes dosis de prospectiva y anticipación para abordar las consecuencias de estos retos y sus implicaciones sociales en la futura configuración de los sectores ligados al transporte, con grandes amenazas y oportunidades dada nuestra especialización en todos los modos de transporte: excesos de capacidad difíciles de absorber en algunos de ellos —el del automóvil, por ejemplo será clave— y crecientes oportunidades en otros, como ya estamos viendo.

Pero además de los cambios en el régimen de acumulación, habrá que abordar también un nuevo modo de *régulation*, que se revela siempre problemático, y más aún después del fracaso de la ola de *financiarización* que ha conducido a la Gran Recesión. Euskadi debería haber abordado ya algunos de los cambios institucionales que resultan básicos para afrontar la nueva etapa⁹² en campos como la formación, el dinero y el crédito, la regulación en general y muy especialmente la del mercado laboral.

Además, hay que tener en cuenta que el diseño conjunto debe de ser: por un lado, adaptado a la realidad de la economía vasca, a su carácter industrial, apertura exterior y a su sistema empresarial y de innovación; y por otro, debe mostrar coherencia entre todas sus esferas: la de la fiscalidad y las políticas públicas, la del dinero y el crédito, la del modelo de competencia y la del mundo del trabajo y de la empre-

⁹² Véase Gobierno Vasco (2004).

sa. Obviamente en el diseño de la estrategia hay que adaptarse a aquello que se presenta como dado y con menores posibilidades de intervención y de reforma institucional. Tal es el caso del modelo de competencia global y de la unión económica y monetaria que supone un reducido papel para los tipos de cambio y una política monetaria dirigida a preservar la estabilidad de precios del conjunto de la zona euro. Como aún siendo muy abiertos nos hemos apartado del modelo nórdico, en el que la soberanía monetaria juega un papel importante como fuente de flexibilidad, la regulación del nexo salario-trabajo-empresa resulta de una importancia capital. La economía vasca ya ha seguido *de facto* un modelo de ajuste laboral a la última crisis distinto al de la española, a pesar de la uniformidad de la regulación, pero no cabe duda de que la solución será tanto mejor cuanto más se adapte esta a la realidad de un sistema competitivo bien diferente. Las exigencias de un modelo de crecimiento intensivo de alta productividad son incompatibles con la dualidad del mercado de trabajo, y la mejor manera de preservar el vínculo salarios-productividad, al tiempo que se aumenta ésta es caminar hacia modelos de participación y de riesgo compartido que son más flexibles y generan incentivos más poderosos que la vieja e inadecuada disciplina taylorista.

En el futuro escenario, la economía vasca no necesitará una acumulación de capital tan grande como en el pasado y por ello ya no resultará decisivo un modelo de crecimiento dirigido por los beneficios. Pero aún así, lo inteligente sería seguir poniendo la fiscalidad al servicio de la competitividad empresarial y recuperar la presión fiscal por la vía de los impuestos personales sobre la renta y el capital que han sufrido un retroceso enorme en el pasado reciente. Y es que por mucho que introduzcamos altas dosis de innovación en un sector público que tanto la necesita, el menor crecimiento, las exigencias de estabilidad presupuestaria y una economía abierta y cohesionada van a requerir siempre una fuerte presencia de las políticas públicas y un nivel acorde de presión fiscal.

«El futuro ya no es el que solía ser». La sentencia cobra fuerza en momentos de cambio y no continuidad, y es que la promesa de una nueva *Edad de Oro* se dibuja hoy entre extraordinarias incertidumbres, grandes exigencias de adaptación y menguadas expectativas de rendimiento en lo económico. Todo esto no debe interpretarse como un futuro peor, pero sí como un futuro diferente a lo hasta ahora conocido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALÁEZ ALLER, R.; ÁLVAREZ LLANO, R.; FERREIRO APARICIO, J.; FLORES SANTAMARÍA, F.; MENDIZABAL GOROSTIAGA, A.; MORENO DÍAZ, J.; SERRANO PÉREZ, F. Y ZABALO ARENA, F. (1990): «La internacionalización de la economía vasca», *Papeles de Economía Española, Economía de las Comunidades Autónomas*, n.º 9.
- ALÁEZ ALLER, R. Y BILBAO UBILLOS, J. J. (1993): «Una aproximación teórica a la actuación económica del Gobierno Vasco», *Ekonomiaz*, n.º 25, Gobierno Vasco.
- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (1986a): «La financiación de las Comunidades Autónomas: una síntesis», *Ekonomiaz*, 4: 139-186.
- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (1986b): «Multiplicadores de financiación: una introducción al análisis de la metodología del Cupo», *Ekonomiaz*, 5-6: 25-42.
- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (1986c): «El modelo interno de distribución de recursos financieros de la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Ekonomiaz*, 5-6: 221-288.
- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (1989a): «El sector servicios y el cambio estructural en la economía vasca en el período 1955-1985», *Ekonomiaz*, 13-14: 162-193.
- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (1989b): *La economía de servicios en el País Vasco: un análisis macroeconómico*, Departamento de Economía y Planificación, Gobierno Vasco.
- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (1990): *El cambio ocupacional en la economía vasca (1970-1986) Descripción y análisis económico*, Departamento de Economía y Planificación, Gobierno Vasco.
- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (1992): *Situación de la economía vasca tras la crisis y la integración en Europa*, Departamento de Economía, Planificación y Medio Ambiente, Gobierno Vasco.
- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (1995a): «Algunas enseñanzas de casi medio siglo de cuentas de la economía vasca», *Ekonomiaz*, 31-32: 363-386.
- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (1995b): *La Financiación de una Economía Regional*, Tesis Doctoral, Universidad del País Vasco.
- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (1995c): «El proceso ahorro-inversión en una economía moderna: el caso de la economía vasca», incluido en *El papel del Ahorro e Inversión en el Desarrollo Económico, Ekonomi Gerizan*, Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras.
- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (2000): *La cuenta financiera de las economías regionales*, Mimeo. Accesible en <http://www.economiavasca.net/Alberto%20Alberdi/CuentaFinancieraER.pdf>
- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (2001): «Tasa de beneficio, crecimiento económico y distribución de la renta. Una visión postkeynesiana con aplicación a las economías vasca y española en el período 1965-1995», *Azkoaga, Cuadernos de ciencias sociales y económicas*, n.º 10, Eusko Ikaskuntza.
- ALBERDI LARIZGOITIA, A. Y DEL CASTILLO CUERVO-ARANGO, F. (1986): «El impacto económico de la demanda pública en el período 1980-1984», *Ekonomiaz*, 5-6: 53-72.
- ALBERDI LARIZGOITIA, A.; ARAMBURU IRIZAR, J.J.; AZPIAZU URIARTE, P. E IRADI ARRIETA, J. (1990): «El sector público en la década de los ochenta», *Papeles de Economía Española, Economía de las Comunidades Autónomas*, n.º 9.
- ALBERDI, A. Y SASIGAIN, F. (1992): «Coste y productividad del trabajo en la industria vasca. Estudio comparado con España y la Comunidad Económica Europea», *Ekonomiaz*, n.º 23, Gobierno Vasco.
- ALBERDI, A.; BARRENA, L. Y OLALDE, A. (1994): «Aproximación a las Cuentas Financieras de la economía vasca 1985-1991», *Ekonomiaz*, n.º 29, Gobierno Vasco.
- ALBERDI, A. Y SASIGAIN, F. (1995): «Análisis input-output del cambio ocupacional 1985-1990», *Tablas Input-Output de la C. A. de Euskadi*, Vol. III, Instituto Vasco de Estadística.
- ALBERDI, A. Y AZPIAZU, P. (2005): «La vía vasca hacia la prosperidad», *Cinco Días*, publicado el 15 de abril.
- ALBERDI, A.; OLALDE, A. Y ROJO, M.J. (2010): «Posición cíclica, saldos estructurales y escenario presupuestario del Gobierno Vasco en el horizonte del 2015», *Ekonomiaz*, n.º 73: 276-315.
- ÁLVAREZ LLANO, R. (1993): «Las inversiones extranjeras de capital en el País Vasco», *Ekonomiaz*, n.º 26, Gobierno Vasco.

- AZPIAZU, P. (1986): «Evolución reciente del comercio exterior de la Comunidad Autónoma de Euskadi», *Ekonomiaz*, n.º 4, Gobierno Vasco.
- AZPIAZU URIARTE, P.M.; GURPIDE IBARROLA, J.; HUALDE MAYO, K.; PIQUIN BARRIUSO, S.; RUIZ ESCALANTE, M.M. y URRETAVIZCAYA RETANA, J.M. (1990): *Las políticas de gasto público 1981-1989*, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco.
- AZPIAZU URIARTE P. y GURPIDE IBARROLA, J. (1991): «Balance y perspectivas tras una década de gasto público», *Ekonomiaz*, n.º 1925, Gobierno Vasco.
- BANCO DE ESPAÑA (1983): *Informe Anual 1982*.
- BHADURI, A. y MARGLIN, S. (1990): «Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies», *Cambridge Journal of Economics*, n.º 14, vol. 4, pp. 375-393
- BAJO RUBIO, O.; DÍAZ MORA, C. y DÍAZ ROLDÁN, C. (2007): «Foreign Direct Investment and Regional Growth: An Analysis of the Spanish Case», *Papeles de Trabajo. Instituto de Estudios Fiscales*, n.º 18, Ministerio de Economía y Hacienda.
- BANCO DE BILBAO (1977): *Tablas Input-Output y Cuentas Regionales de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya*, Bilbao.
- BOYER, R. (2000): «Is finance lead growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary annalysis», *Economy and Society*, vol. 29, n.º 1, pp. 115-145.
- BAUMOL, W.J. (2004): *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton University Press.
- BOYER, R. y SAILLARD, Y. (edit.) (2002): *Régulation Theory. The State of the Art*, Routledge. (First Published in French, 1995).
- BUSTILLO MESANZA, R. (2003): «Especialización industrial y flujos comerciales en la economía vasca a lo largo de los años noventa», *Ekonomiaz*, n.º 52, Gobierno Vasco.
- CAJA LABORAL POPULAR (1978): *La balanza de pagos del País Vasco. Relaciones económicas con el exterior*, Caja Laboral Popular S. Coop. Ltda.
- CAJA LABORAL POPULAR (1989): *Economía Vasca 1975-1987*, Caja Laboral Popular, S. Coop. Ltda.
- CAJA LABORAL POPULAR (1996): *Economía Vasca 1980-1990*, Caja Laboral Popular, S. Coop. Ltda.
- CAJA LABORAL POPULAR (2001): *El concierto económico y la economía vasca*, Caja Laboral Popular S. Coop. Ltda.
- CAJA LABORAL POPULAR (2002): *Economía Vasca. Evolución sectorial (1976-2001)*, Caja Laboral Popular, S. Coop. Ltda.
- CASTELLS, M. y CARDOSO, G. (edit.) (2005): *The Network Society. From Knowledge to Policy*, Center for Transatlantic Relations, http://arnic.info/Papers/MC_GC_network_society_book_on-line.pdf#page=96
- CONEX (2005): *Empresa digital extendida basada en el conocimiento*, Equipo de investigación Conex, Arrasate (Gipuzkoa).
- CONSEJO GENERAL VASCO, (1980): *La crisis económica en el País Vasco: Análisis y propuestas de solución*, Consejería de Economía.
- CONSENSUS FORECASTS (2010): «A Digest of International Economic Forecasts», April 12.
- DIEZ, M. A. y GRAFE, F. (1987): *El País Vasco y Navarra en la Europa de las regiones*, IEKI, Donostia.
- DORIA BAJO, R.; LARRAYA MENDOZA, J. y SANS MARTÍ, J.M. (1990): «Economía vasca: evolución reciente y perspectivas», *Papeles de Economía Española, Economía de las Comunidades Autónomas*, n.º 9.
- ESCRIVÁ, F.J. y MURGI, M.J. (2009): «Regional aspects of the productivity slowdown: An analysis of Spanish sectoral data from 1980 to 2003», *CWorking Papers of the Dirección General de Presupuestos*, D-2009-3.
- ERAUSKIN-IURRITA, I. (2008): «The Sources of Economic Growth in the Basque Country, Navarre and Spain during the period 1986-2004», *Cinvestigaciones Regionales*, 12: 35-58.
- ERAUSKIN-IURRITA, I. (2010). *Accounting for growth in Spain, the Basque Country (and its historic territories), Madrid, and Navarre since 1964*. (De próxima publicación). Disponible en <http://paginaspersonales.deusto.es/ineraus/>
- ESTEBAN, M. y VELASCO, R. (1993): *Diversificación industrial. Un reto para el País Vasco*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.
- ETXEZARRETA M. (coord.), (1991): *La reestructuración del capitalismo en España 1970-1990*, ICARIA, Barcelona.
- EURO PRAXIS (2008): *Identificación y análisis de los Grupos empresariales existentes en el País Vasco*, Mimeo, Departamento de industria, Comercio y Turismo.
- FERNÁNDEZ DE PINEDO FERNÁNDEZ, E. (1984): «Etapas del crecimiento de la economía vasca, 1700-1850», *Papeles de Economía Española*, 20: 309-318

- FERNÁNDEZ MACHO, F.J.; GALLASTEGUI ZULAICA, I.; Y GONZÁLEZ CASIMIRO, P. (2001): *La eficiencia productiva en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Instituto de Economía Pública. Universidad del País Vasco. Bilbao.
- FERREIRO APARICIO, J.; GÁLVEZ GÁLVEZ, C. Y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, C. (1997): *Inversión directa extranjera en la industria vasca durante la década de los noventa*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.
- FLORES SANTAMARÍA, F.; BILBAO UBILLOS, J. Y VICENTE RAMOS, S. (2000): «Cambio técnico, empleo y cambio ocupacional 1990-1995», *Tablas Input-Output de la C. A. de Euskadi, 1995 Análisis de Resultados. Instituto Vasco de Estadística*.
- FREEMAN, C. Y LOUÇÃ, F. (2001): *As Time Goes By. From Industrial Revolutions to Information Revolution*, Oxford University Press.
- GALLASTEGUI ZULAICA, I. (direc.) (2000): *El crecimiento económico vasco. Aproximación a sus factores explicativos*, Caja Laboral S. Coop. Ltda.
- GARCÍA CRESPO, M., VELASCO BARROETABEÑA, R. Y MENDIZÁBAL GOROSTIAGA, A. (1981): *La economía vasca durante el franquismo. Crecimiento y crisis de la Economía vasca: 1936-1980*, Editorial La Gran Enciclopedia Vasca, Bilbao.
- GARCÍA OLEA, M.V. Y RODRÍGUEZ FEO, J. (1986): «Evolución de las Administraciones Públicas Vascas 1980-1984», *Ekonomiaz*, 5-6: 75-123.
- GIRÁLDEZ PIDAL, E. (1993a): *La Balanza Tecnológica*, Estudios de Economía n.º 7, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco.
- GIRÁLDEZ PIDAL, E. (1993b): *Las Inversiones Extranjeras en el País Vasco*, Estudios de Economía n.º 9, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco.
- GIRÁLDEZ PIDAL, E. (1994): *Las Inversiones vascas en el extranjero*, Estudios de Economía n.º 12, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco.
- GOBIERNO VASCO (1983): *Euskadi en la Comunidad Económica Europea. Informe sobre la incidencia en Euskadi de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea*, Vicepresidencia para el Desarrollo Autonómico, Departamento de Economía y Hacienda.
- GOBIERNO VASCO (1985): *Evolución de la economía vasca entre 1972 y 1980. La influencia de la crisis*, Mimeo, Departamento de Economía y Hacienda.
- GOBIERNO VASCO (1992): *La economía vasca en perspectiva: El pasado reciente, el escenario de los noventa y orientaciones de política económica*, Mimeo, Departamento de Economía, Planificación y Medio Ambiente.
- GOBIERNO VASCO (2004): *Razones económicas para un nuevo Marco Institucional*, Lehendakaritza (accesible en http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-2312/es/contenidos/informes/mem_razones_economicas/es_7465/razones_economicas.html).
- GOBIERNO VASCO (2008): *Plan de Competitividad Empresarial e Innovación Social 2006-2009. Informe de Seguimiento 2006/200*, Departamento de Industria, Comercio y Turismo.
- GORDON, R.J. (2010): «Revisiting U.S. Productivity Growth over the Past Century with a View of the Future», *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 15834.
- HAWKEN, P. (1983): *La economía que viene*, Alianza Editorial.
- IKEI (1992): *El ahorro macroeconómico en el País Vasco*, Estudios de Economía n.º 6, Departamento de Economía, Planificación y Medio Ambiente, Gobierno Vasco.
- JORGENSEN, D.W.; HO, M.S. Y STIROH, K.J. (2007): «A Retrospective Look at U.S. Productivity Resurgence», *Federal Reserve Bank of New York*, Staff Report n.º 277.
- JORGENSEN, D.W. Y VU, K.M. (2008): «Projecting World Economic Growth: the Contribution of Information Technology», *Symposium on The Outlook for Future Productivity Growth*, Center for the Study of Innovation and Productivity, Federal Reserve Bank of San Francisco, http://www.frbsf.org/csip/research/200811_Jorgenson.pdf.
- LORDON, F. (2009): *El porqué de las crisis financieras y cómo evitarlas*, Los libros de la Catarata.
- LLANO, C.; ESTEBAN, A.; PÉREZ, J. Y PULIDO, A. (2008): «La base de datos C-interreg sobre el comercio interregional de bienes en España: método y primeros resultados (1995-2006)», *Ekonomiaz*, 69: 244-270.
- MAS IVARS M. Y OTROS, REIG, E. (direc.) (2007): *Competitividad, crecimiento y capitalización de las regiones españolas*, Fundación BBVA.
- MENDIZÁBAL, A. Y SERRANO, F. (1988): «La política industrial del franquismo: su influencia en la economía vasca», *Ekonomiaz*, 9-10: 301-324.

- MINONDO, A. (1999): «El comercio exterior en la CAPV 1982-1997», *Estudios Empresariales*, 100: 36-42.
- MINONDO, A. (2008a): *The sophistication of Basque Exports*, Instituto Vasco de Competitividad, 2008-3WPS.
- MINONDO, A. (2008b): «Un análisis del proceso de integración comercial de la economía vasca», *Estudios Empresariales*, 127: 6-20.
- MJØSET, L. (2002): «A régulation perspective on small countries», incluido en Boyer, R. y Saillard, Y. (edit.) (2002), pp. 254-259.
- MONTERO, M. (1993): *La construcción del País Vasco contemporáneo*, Editorial Txertoa.
- MUGURUZA, J.A. (1996) «El comercio exterior de la economía vasca 1980-1995», *Ekonomiaz*, 36: 154-189.
- NAVARRO ARANCEGUI, M.; ARANGUREN QUEREJETA, M.J. Y RIVERA HERNÁNDEZ, O. (1994): *La crisis de la industria manufacturera de la CAPV. Aspectos Estructurales*, Manu Robles Aranguiz Institutua, Bilbao.
- NAVARRO ARANCEGUI, M. (1998): «El comercio exterior de la industria manufacturera de la CAPV: un análisis comparado», *Ekonomiaz*, n.º 40, Gobierno Vasco.
- NAVARRO ARANCEGUI, M. Y OLARTE MARÍN, F. (2004) «Inversión exterior y posición competitiva del País Vasco y España. Análisis particular frente a los países de la ampliación», *Ekonomiaz*, n.º 55, Gobierno Vasco.
- NEUMANN WHITMAN VON, M. (1967): «International and Interregional Payments Adjustment: A Synthetic View», *Princeton Studies in International Finance*, n.º 19.
- PÉREZ DE CALLEJA BASTERRECHEA, A. (1982): *Informe Diagnóstico sobre la economía vasca*, Editorial Iparraguirre.
- ORKESTRA. INSTITUTO VASCO DE COMPETITIVIDAD. (2008): *I Informe de Competitividad del País Vasco. Hacia una propuesta única de valor*, Fundación Deusto.
- ORKESTRA. INSTITUTO VASCO DE COMPETITIVIDAD. (2009): *II Informe de Competitividad del País Vasco. Hacia el estadio competitivo de la innovación*, Fundación Deusto.
- PÉREZ, C. (2002): *Technological Revolutions and Financial Capital. The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Edgard Elgar.
- PORTER, M. (2003): *Ser competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones*, Ediciones Deusto.
- PRADO VALLE, C. (2000): «Cambios en las relaciones de la industria y los servicios en la economía vasca durante el período 1985-1995: terciarización de la economía e integración de los servicios», *Tablas Input-Output de la C. A. de Euskadi*, 1995. *Análisis de Resultados*, Instituto Vasco de Estadística.
- REIG, E.; PICAZO, A.J. Y ROBLEDÓ, J.C. (1997): *Capitalización y crecimiento de la economía vasca 1955-1995*, Fundación BBV.
- RODRÍGUEZ DE YURRE, L. (1986): «Nota sobre las inversiones extranjeras en el País Vasco», *Ekonomiaz*, n.º 2, Gobierno Vasco.
- RODRÍGUEZ NUÑO, V. (1998): «Cambios en el modelo de especialización sectorial del País Vasco y de las restantes Comunidades Autónomas en el período 1980-1994», *Ekonomiaz*, n.º 40, Gobierno Vasco.
- SHAPIRO, C. Y VARIAN, H.R. (1999): *Information Rules. A Strategic Guide to the Network Economy*, Harvard Business School Press.
- VALDALISO, J.M. (2010): *La evolución económica de los clústeres industriales del País Vasco: historia, competitividad y desarrollo regional*, Universidad de los Andes, Facultad de Administración. Cátedra Corona 16.
- VÁZQUEZ, A. (1998): *El modelo vasco de transformación empresarial*. Edición del autor, Bilbao.
- VELASCO BARROETABEÑA, R. (1992): «Declive industrial y desesperanza en la economía vasca», *Papeles de Economía Española*, n.º 51.
- VELASCO BARROETABEÑA, R. (1993): «Desafíos actuales de la economía vasca», *Papeles de Economía Española*, n.º 55.
- VELASCO, R.; ESTEBAN, M. Y BUSTILLO, R. (2006): «Apuntes sobre el dinamismo de la economía vasca: Una visión comparada (1980-2003)», incluido en Esteban, M. y Serrano, F. (ed.), *La política económica en tiempos de incertidumbre*, Netbiblo, pp. 164-205.
- ZURBANO, M. (2000): «Cambios en la estructura productiva y desarrollo terciario, 1990-1995. Un análisis sobre la base de las Tablas Input-Output de la Comunidad Autónoma de Euskadi», *Tablas Input-Output de la C. A. de Euskadi*, 1995. *Análisis de Resultados*. Instituto Vasco de Estadística.

Política de promoción y reconversión industrial

El artículo hace un repaso de la evolución de la política de promoción industrial desarrollada en el País Vasco, teniendo presente la situación socioeconómica de cada momento, y la forma en que la historia ha condicionado las medidas actuales de política. Para ello, en primer lugar explica el sustrato teórico de este tipo de políticas, pero en el contexto de la economía vasca. En segundo lugar se describen las diferentes etapas de la política industrial: los 80 con la crisis y la reconversión industrial, los 90 con el enfoque de la competitividad y la política de *clusters*; a partir del 2000 con las estrategias hacia la Gran Transformación, y desde el 2009, con la Gran Recesión y desplegando hacia el futuro la transformación competitiva de Euskadi en el marco de un nuevo Plan. En un tercer capítulo se presenta la evaluación crítica y se señalan las lecciones aprendidas de cara al futuro de la política industrial.

Artikuluak Euskadin garatutako industria-sustapenerako politikaren eboluzioa aztertzen du, une bakoitzeko egoera sozio-ekonomikoa eta historiak gaur egungo politikaren neurriak nola baldintzatu dituen kontuan hartuta. Horretarako, politika mota horiek esplikatzen ditu labor, lehenik eta behin, euskal ikuspuntutik begiratuta. Bigarrenik, industria-politikaren aroak deskribatzen dira: 80ko hamarkadako krisia eta industria-birmoldaketa, 90eko hamarkadako lehiakortasunaren ikusmoldea eta klusterren politika, 2000tik aurrerako Eraldaketa Handiranzko estrategiak, eta 2009tik aurrerako Atzeraldi Handia eta Euskadiren eraldaketa lehiakorren etorkizuneranzko garapena, Plan berri baten testuinguruan. Hirugarren atal batean, ebaluazio kritikoa egiten da, eta industria-politikaren etorkizunerako zer irakaspen atera den adierazten da.

This article looks back at the development of policies for the promotion of industry in the Basque Country, taking into account the social and economic situation at each relevant time and the manner in which current policy measures are conditioned by past events. To that end, it begins with a brief explanation of the theoretical foundations of the type of policy concerned, in the context of the Basque economy. It goes on to describe the various stages of industrial policy: recession and the restructuring of industry in the 1980s, an approach based on competitiveness and clustering in the 1990s, strategies pursuing a «Great Transformation» from 2000 onwards and, with the great recession in place, a deployment for the future of the transformation of the Basque Country in terms of competitiveness in the framework of a new plan since 2009. Section Three presents a critical analysis and highlights the lessons learned for future industrial policies.

Índice

1. Introducción
2. La política industrial del País Vasco: 30 años de experiencias
3. Balance, resultados y nuevas perspectivas de la política industrial vasca

Referencias bibliográficas

Palabras clave: política industrial, CAPV, reconversión industrial, promoción industrial.

Keywords: industrial policy, CAPV, industrial reconversión, industrial promotion.

N.º de Clasificación JEL: E32, L5, L52, R58.

1. INTRODUCCIÓN

Desde que el Estatuto de Autonomía entrara en vigor en 1979, y desde que comenzara en sus funciones el primer ejecutivo vasco dos años después, los continuos esfuerzos de la Administración vasca por impulsar la economía se han reflejado a través de una política industrial que ha conocido varias etapas.

Según Castillo (1987), en el caso de una economía como la que caracterizaba al País Vasco a principios de los 80, una política industrial puede evolucionar de acuerdo a tres modelos diferentes.

En primer lugar, una política industrial centrada en la reestructuración de un tejido empresarial que, como el de aquel entonces, estaba dominado por una industria tradicional, en crisis y que estaba sufriendo el cierre de empresas y tasas de paro cercanas al 25%. Las medidas en esta etapa se centran en ver las necesidades de la industria y actuar sobre las cuestiones de mayor prioridad, generalmente salvar aquellas actividades todavía «recuperables» y minimizar en la medida de lo posible la destrucción de empleo.

Posteriormente, una vez superada la etapa más dramática, la política industrial intentará ayudar a reindustrializar y a dinamizar el tejido productivo, es decir, modernizar a las empresas, promocionando el cambio técnico en procesos en busca de

una mayor eficiencia. Posicionarse en definitiva, a la altura tecnológica de las economías competitivas. Es importante señalar cómo, para pasar a esta fase, se requiere de un cambio en la cultura empresarial, y ser consciente de que para poder competir en los mercados es un requisito indispensable la modernización de las actividades (tradicionales). La productividad y la eficiencia, y no los costes, deben ser la marca distintiva de la actividad productiva, y las políticas desde la administración en esta fase deben contemplarlo así.

La tercera generación de políticas iría un paso más allá hacia la promoción de los aspectos más cualitativos e intangibles, tanto en los procesos de producción como en los de gestión, organización y entendimiento de la actividad empresarial. Se trata de potenciar la innovación, la tecnología y el conocimiento a través de medidas que actúen sobre toda la cadena de valor. El cambio de cultura en el seno de las organizaciones es todavía más radical que en las políticas de corte anterior, y palabras como I+D, innovación, cualificaciones e internacionalización son el lenguaje común de toda las organizaciones comprometidas en este proceso.

En el País Vasco se puede apreciar claramente esta evolución, pasando de una política orientada en sus orígenes a salvar lo «salvable» del entramado industrial vasco, a otra que progresivamente buscó la modernización y la innovación. Así, la etapa de la «reestructuración» (en el caso vasco entre 1980 y 1985 principalmente) y la «reindustrialización» (1985 y 1990) se identifican con claridad tanto en la orientación de las políticas generales desarrolladas por el Gobierno Vasco en los años 80, como por la tipología y destinatarios de las medidas concretas.

En el caso de la etapa de la «tecnología, la innovación y el conocimiento», si bien es más evidente a partir de los años 90, su evolución se torna más compleja tanto en términos cualitativos como en número de planes y estrategias redactadas,¹ superando con creces el ámbito tradicional de la política industrial y configurándose como una política de competitividad con la generación de un adecuado entorno económico, social y de sostenibilidad como ejes fundamentales.

En cualquier caso, y de forma paralela a las dos etapas iniciales, el pasado industrial y el perfil de las empresas vascas hizo que frente a la crisis de los 80 (que era una crisis tecnológica), ya desde sus inicios la modernización a través de la tecnología (y la innovación y el conocimiento posteriormente) se considerara como la única vía posible para convertir al País Vasco en una economía avanzada. Esta es una de las razones por las que la política industrial vasca ha estado tradicionalmente conectada

¹ En términos cualitativos, la orientación en materia de política de I+D+I del ejecutivo vasco ha ido adoptando diferentes modelos según el propio concepto de innovación ha ido evolucionando. En dicho periodo surgió un debate sobre las diferentes formas de entender la innovación (modelo lineal, modelo encadenado y modelo sistémico), que se mantiene actualmente en las esferas de la política y del mundo académico internacionalmente. La búsqueda del modelo de innovación vasco a partir del debate señalado ha dado lugar a numerosas reflexiones que a su vez se han plasmado en un sinfín de Planes Estratégicos desde los 90, pero sobre todo a partir del año 2000.

Cuadro n.º 1. ETAPAS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN REGIONES EN DECLIVE

	Características	Requisitos
Política Industrial de Reestructuración	Reajuste de las capacidades productivas y modernización de los procesos productivos de las empresas.	Sólo es posible trabajando sobre las actividades empresariales existentes previamente en la región.
Política Industrial de Reindustrialización	Fomento de la aparición de nuevas empresas en actividades tradicionales o nuevas pero incorporando las nuevas tecnologías existentes.	Implica un cambio de «cultura» y de «conciencia» hacia un nuevo modelo de negocio para ser competitivo.
Política Industrial, Tecnológica e Innovación	Fomento de los aspectos intangibles y cualitativos relacionados con la mejora no sólo de los procesos productivos sino cada vez más de la gestión y la organización empresarial.	Cambio de mentalidad radical superando la tecnología dura (proceso productivo) hacia la tecnología blanda (gestión integral) relacionada con la creatividad y la innovación en sentido amplio.

Fuente: Elaboración propia a partir de «La política industrial del Gobierno Vasco», Castillo, J., 1987.

a la política tecnológica. Se puede entender por lo tanto que el interesante binomio política industrial-tecnológica que tanto ha diferenciado al País Vasco de otras regiones españolas, tiene sus raíces ya a comienzos de los años 80.

2. LA POLÍTICA INDUSTRIAL DEL PAÍS VASCO: 30 AÑOS DE EXPERIENCIAS

2.1. La etapa de la reindustrialización: 1980-1991

En 1981, dos años después de la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, el joven Gobierno Vasco tuvo que enfrentarse a la dura situación socioeconómica que estaba sufriendo Euskadi. Ello era como consecuencia de la crisis que, aunque generalizada para España, estaba afectando en mayor medida al tejido empresarial tradicional vasco, que frente a los cambios mundiales y las transformaciones de la economía y sociedad vasca y españolas, se había convertido en poco competitivo.

Las razones subyacentes a este mayor impacto de la crisis en el tejido empresarial vasco las encontramos en la serie de desequilibrios que se habían gestado durante la fase previa de desarrollo (Plaza y Velasco, 2001): congestión territorial, desfase tecnológico, excesiva concentración inversora en unos pocos sectores maduros en declive y escaso nivel de terciarización propia de las economías más avanzadas.

Así pues, ante esta situación socioeconómica, una industria totalmente obsoleta y una tasa de paro en torno al 25%, el Gobierno Vasco optó por una política activa y comprometida en contra de la ideología económica neoliberal del «dejar hacer» imperante en aquellos momentos (Azua, 2006). Esta política activa fue diseñada e

implementada desde el Departamento de Industria y la SPRI,² mediante medidas de política industrial de reestructuración, y también, de forma paralela, mediante una política tecnológica que jugará un papel clave.

El primer conjunto de políticas que se pusieron en marcha se extienden a lo largo del periodo 1980-85 (y en cierta medida hasta finales de los 80). Se trata de medidas propias de una política de reestructuración, donde el Gobierno Vasco complementó con los recursos de los que disponía en ese momento los fondos cuantiosos que desde la Administración Central se estaban dirigiendo a la industria vasca (Gobierno Vasco, 1983).

Como señala Castillo (1987), entre 1983 y 1985 los créditos concedidos por el Banco Industrial ascendieron al 35,2% del total ofrecido en España en ese periodo. Igualmente, los fondos procedentes del Ministerio de Industria y Energía representaron el 31,2% del total. A ello hay que añadir la financiación destinada a la ZUR (Zonas de Urgente Industrialización) del Nervión.

Como se puede observar, el peso de la reestructuración vasca recayó en gran medida en la Administración central, mientras que los esfuerzos desde la Administración vasca se dirigieron a empresas de sectores que habían quedado fuera de los planes de acción diseñados desde Madrid (Plaza y Velasco, 2001; Castillo, 1987 y Aláez Aller y Bilbao Ubillos, 1993), con unos costes políticos, económicos y sociales muy significativos. Catorce subsectores fueron objeto de estas medidas. Entre ellos se encontraban algunos sectores que habían sido fundamentales en el desarrollo económico vasco como la máquina herramienta, la fundición, la forja, la herramienta manual, o la tornillería. El ejemplo más claro de la orientación de la política vasca en este periodo se encuentra en el Plan de Relanzamiento Excepcional (PRE)³ lanzado en 1985 y sucesor del Programa de Reestructuración Sectorial de 1984.

A pesar de la grave situación, y la prioridad de las medidas de reestructuración anteriores, la Administración vasca, consciente de que dichas iniciativas no eran en cualquier caso la solución de los problemas a largo plazo, buscó desempeñar un papel muy activo⁴ también en la modernización del tejido empresarial mediante una

² La Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI) nació en 1981 como sociedad dependiente del Departamento de Industria para gestionar y canalizar los programas de promoción empresarial, adquiriendo el papel de Agencia de Desarrollo Regional de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Aunque inicialmente su objetivo fue gestionar las actuaciones en materia de reconversión, posteriormente se encargó de gestionar la política de promoción, industrial y tecnológica de la CAPV.

³ El Plan de Relanzamiento Excepcional tiene una lectura interesante en el marco de este trabajo. Tal y como señala Castillo (1987), «los empresarios interesados debían proponer un plan conjunto para el sector, crear una gerencia para el desarrollo del plan, y en su caso crear estructuras interempresariales». Este Plan tenía por tanto mucha similitud tanto con el posterior programa vasco de cluster como con el nuevo programa AEIs del Ministerio para el fomento de los clusters.

⁴ El esfuerzo de las acciones de promoción y modernización tecnológica desde el Gobierno Vasco debe entenderse, tal y como ya se ha indicado, desde el contexto en el que arrancan. El sistema de ciencia y tecnología partía de unos niveles muy bajos, sin Organismos Públicos de Investigación (OPIs), y con una

Cuadro n.º 2. **POLÍTICA INDUSTRIAL 1980-1990. LA RECONVERSIÓN Y LA REINDUSTRIALIZACIÓN VASCA**

RECONVERSIÓN INDUSTRIAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL		LA REESTRUCTURACIÓN Y REINDUSTRIALIZACIÓN DESDE EL GOBIERNO VASCO	
Programas	Años	Programas	Años
Aceros Especiales	1980-1985	Préstamos de reconversión	1981-1984
Siderurgia Integral	1981-1986	Reestructuración Sectorial	1982-1984
Aceros Comunes	1981-1986	Plan Relanzamiento Excepcional	1985-1987
Electrodomésticos de línea Blanca	1981-1984		
Bienes de equipo eléctricos	1981-1984		
Componentes electrónicos	1982-1984		
Sector del cobre	1982-1984		
Sector naval	1982-1986		
ZUR Nervión	1985-1988		

Fuente: Elaboración propia a partir del documento «25 años de Política Industrial Vasca». SPRI 2004.

política tecnológica propia. Se puede hablar en este sentido de un salto evidente hacia el tipo de políticas de reindustrialización y modernización mencionadas anteriormente.

Al hablar en esta etapa de las políticas de I+D+i es preciso diferenciar, en la línea de autoras como Moso (1999), dos subperiodos. En primer lugar, entre 1981 y 1989 se diseñan y ponen en marcha las diferentes medidas y programas de fomento de la ciencia y la tecnología que caracterizarán la actuación del Gobierno en los años 80. En segundo lugar, entre 1990 y 1991 se da un proceso de reflexión profundo sobre la idoneidad de estas políticas que posteriormente llevará a su reformulación para toda la década de los 90.

1981-1989

En 1981 el Departamento de Industria creó la Sociedad para la Promoción y la Reconversión Industrial (SPRI). En medio de la fuerte crisis que vivía el País Vasco a principios de los años 80, la SPRI nació con el objetivo de llevar a cabo medidas de reconversión industrial, complementarias a las que ya se estaban poniendo en marcha desde la Administración Central con el Plan de Reconversión Industrial Sectorial 1980-1986.

universidad joven y un tejido empresarial desconocedor de la I+D. Todo ello junto con una reestructuración mucho más severa que en el resto de España. Aunque tímidas, las acciones emprendidas en este ámbito supusieron un giro radical para el tejido empresarial vasco.

102

Durante toda la década de los años ochenta, la SPRI desplegó acciones en una mezcla entre lo innovador y lo tradicional, y así desarrolló e implementó numerosas medidas en el terreno de la política industrial más tradicional, pero también en el de la tecnológica. En materia de apoyo financiero en 1985 se lanzó el primer fondo de capital riesgo para favorecer la aparición de nuevas empresas tecnológicas y el desarrollo de actividades innovadoras en las existentes: Sociedad Gestora de Capital Riesgo. De esta etapa son también los mucho más convencionales Convenio de Financiación para Pymes (vigente entre 1982 y 1987) y el Programa de Apoyo a la Inversión (entre los años 1988 y 1990).

De manera claramente vanguardista para la situación general de los años ochenta en España, se lanzaron programas para la inclusión de nuevas tecnologías en las empresas, como el programa IMI, CN-100 o ECTA. En el campo de la formación, el programa TEKEL se orientó a la cualificación de los trabajadores en las nuevas tecnologías. Con estos programas la SPRI comenzó a fraguarse una imagen de Agencia vanguardista entre todas las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) españolas, e incluso entre la europeas.

También comenzó a ser un área de interés la internacionalización de las empresas vascas. En este sentido, se pusieron en marcha a partir de 1986 las oficinas de Representación de la SPRI, la Red de Agentes en el Exterior y se promovió la formación de Consorcios para la Exportación. El Programa Baskexport (vigente entre 1981 y 1987) y el fondo SOFAD (1982-1989) corresponden también a iniciativas lanzadas desde la SPRI para apoyar los procesos de internacionalización de las empresas vascas.

En esa época se comenzó a desplegar toda la panoplia de instrumentos que siguen hoy en vigor como respuesta a la tradicional escasez de suelo industrial en Euskadi, y a la degradación en las condiciones de los polígonos industriales tradicionales. Para ello se potenció la ubicación de las empresas en zonas adaptadas a sus necesidades a través del programa Industrialdeak, que se encuentra vigente desde 1982. También se planteó la necesidad de disponer de espacios adecuados para un nuevo tipo de empresas que empezaban a desarrollarse en entornos altamente tecnológicos, para lo que se puso en marcha el proyecto del Parque Tecnológico de Zamudio.

Con el objetivo de dinamizar la actividad económica y la generación de empleo se pusieron en marcha los Centros de Empresas e Innovación (CEIs). En 1985 se lanzó Saiolan en Mondragón (Gipuzkoa) y 2 años más tarde el Ceia en Vitoria (Álava).

Con el tiempo, unido a la reducción de la importancia de las medidas de reestructuración y el aumento de las de modernización, la SPRI se convertirá en el instrumento de apoyo principal a la política tecnológica y de innovación del Gobierno Vasco (Olazarán y Lavia, 2000). En este sentido, el Departamento de Industria se fue dedicando a las medidas de apoyo a las inversiones tradicionales mientras que la SPRI se iba especializando en ayudas a actividades con un contenido innovador.

Cuadro n.º 3. **PROGRAMAS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA 1980-1990**

Programa/Iniciativa	Descripción
SOFAD (1982-1989)	Fomentar la transferencia de tecnología desde el exterior, el desarrollo de nuevas actividades, y facilitar la adecuación de la composición del capital social de las empresas a sus objetivos de desarrollo.
BASKEEXPORT (1981-1987)	Exportación y creación de estructuras interempresariales en el campo del comercio exterior.
TEKEL (1983-1992)	Reciclaje y cualificación de la mano de obra en las nuevas tecnologías.
PROGRAMA IMI (1983-1992)	Subvenciones para la realización de diagnósticos tecnológicos, estudios de viabilidad y subvenciones a la inversión para la incorporación de las nuevas tecnologías microelectrónicas en las empresas.
PROGRAMA CN-100 (1982-1983)	Programa que subvencionaba la compra de una máquina-herramienta de control numérico en las empresas.
PROGRAMA ECTA (1984-1987)	Programa que subvencionaba la compra de equipos avanzados en las empresas.
INDUSTRIALDEAK (1982-vigente)	Oferta de espacio industrial (polígonos industriales) de construcción modular en condiciones aceptables para la ubicación de las empresas.
FINANCIACIÓN PARA PYMES (1982-1987)	El Convenio de Financiación para pymes se centró en la subvención e incentivos fiscales preferentes a pymes.
PAI (1988-1990)	El Programa de Apoyo a la Inversión, mediante acuerdo del Gobierno Vasco y las Diputaciones, se dirigió a fortalecer las inversiones y en particular las de alto contenido tecnológico, así como promover el desarrollo de las pymes.
SPRINET (1990-1992)	Dotar a la Universidad Pública del País Vasco de una infraestructura de comunicaciones avanzadas al nivel de las universidades americanas y europeas.
PROGRAMA ONDA (1987-1993)	Promover acciones de diversificación empresarial para facilitar el posicionamiento competitivo en los mercados exteriores.

Fuente: Elaboración propia a partir de «La política industrial del Gobierno Vasco» (Castillo, 1987), «Una aproximación teórica a la actuación económica del Gobierno Vasco» (Aláez Aller y Bilbao Ubillos, 1993) y el documento «25 años de Política Industrial Vasca» (SPRI, 2004).

El objetivo del Gobierno Vasco se centró en asegurar una oferta tecnológica acorde con las necesidades del tejido empresarial vasco. Para ello, el Departamento de Industria dirigió sus esfuerzos en dos direcciones (Jauregizar, 1996): una el apoyo al fortalecimiento de los Centros Tecnológicos y la otra a la creación y consolidación de las unidades de I+D empresariales. Las iniciativas concretas en estos ejes de actuación prácticamente se perpetuaron sin grandes cambios hasta 1991.

La política de apoyo a las unidades de I+D empresariales se materializó en financiación a proyectos no selectivos, mediante subvenciones reducidas por empresa. El

objetivo que se perseguía era el de «siembra» o «sensibilización», o en otras palabras, llegar al mayor número de empresas más que alcanzar un nivel de excelencia en unos pocos beneficiarios (Navarro, 1993).

Pero sin duda, el apoyo a los Centros Tecnológicos fue la pieza clave de la política vasca en este periodo. Dado que en la CAPV no existían OPIs (a diferencia de los que ocurría en otras Comunidades del resto del Estado) y que la Universidad, por su juventud, su carácter poco cercano a la industria y la desconfianza existente desde el Gobierno Vasco, no jugó un papel determinante en la oferta de conocimiento (y tecnológica), los Centros Tecnológicos se convirtieron en la herramienta para la modernización y mejora de la competitividad de las empresas vascas (Aguado, 2006).

El origen de los Centros Tecnológicos se remonta a la existencia de una serie de pequeños laboratorios ubicados en torno a algunos centros industriales. En 1982⁵ firmaron un convenio con el Gobierno Vasco que los convirtió en «Centros Tecnológicos Tutelados» (Ceit, Ikerlan, Inasmet, Labein y Tekniker). Este convenio implicaba el sometimiento de los Centros a la normativa vigente a la vez que, como contrapartida, obtenían un importante apoyo financiero desde el Gobierno para el desarrollo de sus actividades (Rico Castro, 2007).

1989-1991

Aunque como se ha señalado, las políticas puestas en marcha a principios de los años 80 se mantuvieron prácticamente hasta principios de los 90 sin grandes cambios conceptuales, entre 1989 y 1991 se dió un proceso de reflexión y revisión profundo de las políticas desarrolladas hasta el momento por el Departamento de Industria, especialmente las de ciencia y tecnología (Moso 1999).

Una conclusión de este proceso fue la necesidad de coordinar al conjunto de las infraestructuras tecnológicas, que ya entonces habían comenzado a proliferar. La primera propuesta fue que se constituyera un Ente Vasco de Tecnología que agrupara a todos los centros. Pero esto planteaba en la práctica la creación de un organismo con tal poder que se podía llegar a autonomizar del control del Gobierno.

El resultado más directo fue la paralización de ese proyecto⁶ y su sustitución por la Unidad de Estrategia Tecnológica dentro de la SPRI a iniciativa del Departamento de Industria (Rico Castro, 2007). Así, la Unidad de Estrategia Tecnológica (UET) se creó

⁵ A través del Decreto 92/1882 de 26 de Abril sobre el régimen de Entidades Tuteladas de Investigación Tecnológica.

⁶ El Ente Vasco de Tecnología (EVT) había surgido como respuesta a la falta de coordinación identificada a mediados de los años 80 y sus efectos negativos sobre las medidas lanzadas a principios de la década para promover el crecimiento de la oferta tecnológica vasca. Se identificó por primera vez la necesidad de integrar las políticas científica y tecnológica y controlar la actuación de los Centros Tecnológicos para evitar duplicidades (Rico Castro, 2007). Con ello, el EVT tenía el objetivo de controlar la actuación de los centros y coordinar la política tecnológica vasca.

en 1989 dentro de la SPRI como respuesta a la falta de planificación y coordinación existente en la Política Tecnológica del Gobierno Vasco hasta entonces (Navarro, 1993).

Tras la formación de un nuevo Gobierno Vasco en 1990 presidido por Ardanza, y con el cambio en la cartera de Industria surgió un replanteamiento de las políticas industriales y tecnológicas anteriores.

Para ello, se lanzó en 1990 el Plan de Estrategia Tecnológica (PET) (SPRI, 2004), un intento de definir, a partir de la situación de la industria vasca en aquel momento, las oportunidades y debilidades, áreas tecnológicas clave y tendencias internacionales para la competitividad de las empresas vascas (Navarro, 1993).

El Plan de Estrategia Tecnológica (Gobierno Vasco, 1990) fue un importante hito que marcó una forma diferente de diseñar la política tecnológica del Gobierno, dotándola de la coordinación y la planificación que el desarrollo del sistema estaba necesitando. Sin embargo, a pesar de ello, el denotado enfoque «top-down» con el que se desarrolló, y sobre todo el cambio de responsables en el Departamento de Industria en la legislatura siguiente, hizo que se paralizara en parte.

En términos de política industrial más tradicional, en 1988 la ZUR del Nervión (medida del Gobierno Central puesta en marcha como parte del proceso de reconversión en 1985) pasó a denominarse Zona de Industrialización en Declive del País Vasco (ZID del País Vasco), que mantuvo el objetivo de continuar con la reconversión industrial aunque en un ámbito geográfico más amplio y diluyéndose en sus funciones y en el apoyo político que recibió (quizás como consecuencia de la progresiva mejora de la industria vasca, cada vez menos necesitada de medidas de choque).

En esta etapa estuvieron vigentes los Programas de Información y Formación Empresarial y la primera batería de los Programas de Mejora en la Gestión de las empresas, lanzados desde la SPRI. Respecto al primer grupo destacan el Programa SES (Seminarios Estratégicos Sectoriales) vigente entre 1987 y 1993, y el Taller de Empresarios (1988-1993). Respecto al segundo, en esta primera etapa se lanzó el programa ONDA (Oportunidades de Negocio y Diversificación de Actividades) entre 1987 y 1993, así como AUDE y AUDEPLUS (centrados en la realización de «Autodiagnósticos Empresariales») que puestos en marcha en 1990 continuaron vigentes hasta mediados de los años 90. Se debe destacar la importancia de este tipo de medidas puestas en marcha ya en aquellos años, puesto que si hoy en día está generalizada la convicción de la importancia de las medidas de promoción de los intangibles y de la mejora en la gestión, no era así en los años 80-90.

2.2. La etapa de la competitividad: 1991-2001

En 1991, y con un cambio de titular y de color político en el Departamento de Industria, se inició una evolución hacia una política industrial orientada a la competitividad con el asesoramiento de Michael Porter y la realización de un estudio sobre

la ventaja competitiva de Euskadi (Monitor Company, 1991) y se puso de relieve la necesidad de tomar la tecnología, el conocimiento y la innovación como bases del modelo de progreso de Euskadi. Las reflexiones de este proceso sirvieron de base para la elaboración del «Marco general de Política Industrial 1991-1995» que incluyó en sus objetivos y líneas de actuación estos elementos.

Es a partir de este momento cuando la política industrial (y tecnológica) da un giro y pasa de un enfoque «top-down» (propio de la anterior etapa) a uno que además añade elementos *bottom-up* (Moso y Olazarán, 2001). Se crearon varias asociaciones cluster (iniciativas empresariales identificadas y potenciadas por el Gobierno Vasco a partir del asesoramiento de Porter) con la intención de servir de herramientas para identificar y transmitir las necesidades competitivas a los agentes de la oferta del conocimiento (principalmente a los centros tecnológicos). Los programas de la SPRI se diseñaron de esta manera, como apoyo a los proyectos genéricos clusters-centros tecnológicos que se suponía que eran capaces de desarrollar los conocimientos necesarios para mantener la competitividad del conjunto de las empresas de los distintos sectores.

Con un nuevo gobierno en 1994 la orientación de la política del Departamento no cambió sensiblemente (Moso y Olazarán, 2001), como se refleja por las actuaciones puestas en marcha dentro del «Marco General de Política Industrial 1996-1999». La incorporación de los clusters a la estrategia y la creciente «interrelación» entre los agentes del sistema de apoyo a la competitividad empresarial que caracterizó todo el periodo, tuvo su reflejo en el Plan de Ciencia y Tecnología 1997-2001.

La orientación de la Administración vasca en este periodo se identificó claramente con la segunda de las políticas de industrialización señaladas, las dirigidas a reindustrializar el tejido empresarial y modernizarlo tecnológicamente. En el caso vasco, aunque se mantuvo una estructura operativa de «arriba abajo» con la participación de la Administración en la definición de áreas y sectores estratégicos, adquirieron especial protagonismo los procesos participativos de «abajo arriba» con la determinación desde los clusters de las necesidades sectoriales (Moso y Olazarán, 2001).

1991-1996

A principios de los años 90 la situación había mejorado sustancialmente respecto a los niveles de los que se partía en la década anterior. Las medidas lanzadas desde el Gobierno Vasco habían permitido en parte (junto con las actuaciones desde la Administración Central) minorar los efectos traumáticos derivados de la reestructuración. Además, tras el periodo inicial de creación de una estructura de I+D acorde a las necesidades de modernización de la industria vasca (principalmente a través del fortalecimiento de los Centros Tecnológicos) surgió la necesidad de consolidar y dar impulso a dicha estructura (Moso y Olazarán, 2001), de forma que pudiera responder a los retos competitivos que se estaban gestando ya internacionalmente.

La nueva estrategia del Departamento se basó en el funcionamiento sistémico, la cooperación y el enfoque conjunto «arriba-abajo» y «abajo-arriba», entre el combinado de agentes económicos y sociales del País Vasco. Uno de los nuevos planteamientos consistió en reforzar la demanda tecnológica por parte de las agrupaciones empresariales frente al fortalecimiento de la oferta tecnológica que había predominado en la época anterior (Rico Castro, 2007).

Al mismo tiempo se mantuvo como objetivo culminar los Planes de Reconversión Industrial ya iniciados y potenciar las acciones de reindustrialización necesarias para modernizar el tejido empresarial vasco.

En este sentido, se elaboró y entró en vigor el «Marco General de Política Industrial 1991-1995» que hizo especial énfasis en la competitividad, la tecnología y la innovación, y sobre todo en los nuevos procesos participativos «abajo-arriba» (Gobierno Vasco, 1991).

Cuadro n.º 4. LOS 10 VECTORES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL ENTRE 1991 Y 1995

Vector	Orientación
1. PROGRAMA DE COMPETITIVIDAD	Lanzamiento de las asociaciones clusters y la política de clusters. Enfoque abajo-arriba de la política de competitividad.
2. POLÍTICA REGIONAL PARA EUSKADI	Reducción de las desigualdades territoriales con las zonas más desfavorecidas y más afectadas por las crisis. Cohesión territorial.
3. NUEVAS INVERSIONES	Generación de nuevas actividades ancladas en la intensidad de conocimiento, el uso de tecnología y la innovación.
4. SOPORTE FINANCIERO	Apoyo al tejido empresarial con dificultades financieras.
5. AYUDAS HORIZONTALES: INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA	Fortalecimiento de los agentes de la RVCTI y la transferencia de tecnología/conocimiento a las empresas para su mejora competitiva.
6. ADMINISTRACIÓN INDUSTRIAL	Fomento de la calidad en los productos y servicios y la seguridad en el trabajo.
7. ENERGÍA Y MEDIOAMBIENTE	Disminución de la dependencia tecnológica y desarrollo de infraestructuras energéticas óptimas. Sostenibilidad medioambiental.
8. ORDENACIÓN ENERGÉTICA Y MINERA	Mejora de la gestión y aprovechamiento de los recursos energéticos.
9. INTERNACIONALIZACIÓN	Promoción empresarial en los mercados exteriores. Internacionalización tecnológica.
10. EMPLEO, FORMACIÓN Y RELACIONES LABORALES	Generación y mantenimiento del empleo a través de la capacitación de los recursos humanos.

Fuente: «Marco General de Política Industrial 1991-1995» Gobierno Vasco.

El vector de la competitividad del Marco General se basó en los desarrollos conceptuales de Michael Porter (1990), y dotó de un marcado protagonismo a los actores industriales (y tecnológicos) y a sus necesidades a través de la articulación de la demanda mediante las asociaciones clusters. Estas estructuras son definidas desde la Administración como «un conjunto de industrias y entidades relacionadas entre sí formando un sistema de relaciones horizontales y verticales que representan la ventaja competitiva del País» (Gobierno Vasco, 1994). Estas estructuras, donde las empresas se interrelacionaban vertical y horizontalmente, fueron el núcleo conceptual de la reflexión competitiva en la primera mitad de los años 90.

La política de clusters en el País Vasco inspirada por el propio Michael Porter tuvo su origen en el trabajo desarrollado a principios de la década (Monitor Company, 1991), en el que se identificaron un total de 8 clusters. La selección inicial fue depurándose progresivamente y ampliándose en base a consideraciones de corte económico, político y de oportunidad (Torres y Lagendijk, 2000).

Un aspecto importante que aportó la política de cluster a la dinámica de la política industrial fue la creación de una estructura matricial donde representantes del Departamento de Industria, de la SPRI y las asociaciones clusters definían planes estratégicos periódicos, identificaban prioridades de actuación y contribuían a la definición de actuaciones específicas (OECD, 2007 y Aranguren y Navarro, 2003).

Cuadro n.º 5. **SISTEMA DE CLUSTERS EN EL PAÍS VASCO DESDE 1990**

Clusters propuestos por el estudio	Clusters lanzados		
	Máquina herramienta	AFM	1992
	Electrodomésticos	ACEDE	1992
	Automoción	ACICAE	1993
Acero de valor añadido	Medio ambiente	ACLIMA	1995
Máquina herramienta	Puerto de Bilbao	Uniport Bilbao	1995
Grandes electrodomésticos	Conocimiento*	Cluster del Conocimiento	1996
Turismo y ocio	Telecomunicaciones	GAIA	1996
Industria agroalimentaria	Energía	Cluster de la Energía	1996
Tubos industriales	Aeronáutica	HEGAN	1997
Transporte y manipulación	Sector Marítimo	Foro Marítimo Vasco	1997
Papel	Papel	Cluster del Papel	1998
	Sociolingüística	Soziolingüística Klusterra	2004
	Audiovisual	EIKEN	2004
	Transporte y Logística	Cluster del transporte y la logística	2005

* El Cluster del Conocimiento se encuentra integrado actualmente dentro de Innobasque, la Agencia Vasca de Innovación.

Fuente: Elaboración propia partir de Monitor Company, 1990 y «Asociaciones cluster de la CAPV: desempeño y retos», Orkestra, 2009.

Además, los clusters se configuraron también como nuevos instrumentos al servicio de la modernización tecnológica de las empresas vascas. Se crearon comités de tecnología para facilitar la identificación de las actuaciones en materia de tecnología e innovación sectorial (Moso y Olazarán, 2001) y se tuvieron en cuenta las estrategias definidas por estos comités de tecnología en la estrategia tecnológica del Gobierno Vasco (Gómez Uranga y Álvarez, 1996).

Aunque la política de clusters, fue una actuación nuclear de la política de competitividad del Gobierno Vasco, a principios de los 90 y hasta el final de la primera mitad de la década, el mencionado Marco General de Política Industrial 1991-1995 sentó las bases conceptuales de los diferentes programas que se fueron desarrollando. Se mantuvieron las actuaciones de reestructuración a través del Programa 3R (Rescate, Reestructuración y Reorientación Laboral) y se fomentó la inversión, tanto de carácter endógeno como procedente del exterior, con programas como GARAPEN, los Proyectos Estratégicos, AFI (Apoyo Financiero a la Inversión) y la puesta en marcha en 1993 de la Sociedad Capital Desarrollo de Euskadi (SOCADE) como instrumento del Gobierno para participar en el capital de grandes iniciativas empresariales.

En 1992 (y con vigencia hasta 1999) se lanzó el programa de Sociedades de Desarrollo Industrial en las zonas «Sortu», zonas en declive afectadas de forma profunda por la reconversión. Este programa se enfocó a favorecer la aparición de proyectos de inversión empresarial para la dinamización económica y la generación de empleo de estas zonas deprimidas.

Junto a estas actuaciones, en el año 1995 nació SPRILUR (parte del grupo SPRI) como instrumento de la Política de Suelo Industrial de Gobierno Vasco. En el momento de su constitución integró los 37 «Industrialdeak» ya existentes, y sus actuaciones se centraron en la urbanización de suelo y la construcción de pabellones industriales para la ubicación de empresas (SPRI 2004).

Como parte de las actuaciones dirigidas a la dinamización de la actividad económica y la generación de empleo en 1993 se unió el Bic Berrilan a los CEIs lanzados en el periodo anterior.

El fomento de la calidad apareció también como un elemento de importancia a integrar dentro de la política industrial, y se creó en 1993 la Agencia Euskalit. En ese año se lanzó de forma paralela el Programa de Promoción de la Calidad en el Sector Industrial (PPCSI) que se mantuvo en vigor hasta 1996.

La SPRI puso en marcha también en este periodo diversas iniciativas centradas en la gestión empresarial a través de la mejora de las capacidades de los directivos (Programas de Autoformación, el Programa RETO y el Programa de Apoyo Integral en la Gestión-PAIG).

Finalmente, se apoyó decididamente la internacionalización empresarial a través del primer Plan Estratégico de Promoción Exterior de las Empresas Vascas 1993-1996,

Cuadro n.º 6. PROGRAMAS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA 1991-1995

Programa/Iniciativa	Descripción
PLAN 3R (1992-1993)	El Plan 3R (Rescate, Reestructuración y Reorientación Laboral) tenía el objetivo de facilitar el cese de actividad de las empresas adheridas al programa y la reestructuración de empresas que fueran viables mediante la concesión de avales.
GARAPEN (1992-1995)	Plan de subvenciones a la inversión para el fomento de grandes proyectos de inversión endógena o del exterior. Se canalizó mediante la cooperación interinstitucional (Gobierno Vasco y Diputaciones).
PROYECTOS ESTRATÉGICOS (1992-vigente)	Promover la ejecución de proyectos de inversión industrial con un fuerte impacto en el tejido empresarial (proyectos de más de 12 millones de euros y más de 100 puestos de trabajo).
PIE (1994-vigente PIPE 2000)	El Programa de Iniciación a la Internacionalización tenía el objetivo de apoyar a las empresas vascas para la implantación y el desarrollo de una actividad comercial en los mercados exteriores mediante asesoramiento y formación.
SOCIEDADES DESARROLLO INDUSTRIAL SORTU (1992-1999)	Programa de SPRI de financiación (préstamos) para la regeneración del tejido industrial y para evitar la pérdida de empleos en las zonas más afectadas por la reconversión y la desaparición de las aduanas resultado de la entrada en la UE (zonas Sortu).
AFI (1991-vigente)	Promocionar las inversiones de las pymes mediante la financiación preferente (bonificaciones de tipo de interés, inversiones en activos fijos, etc.).
PROGRAMAS AUTOFORMACIÓN (1994-vigente)	Programas para el desarrollo de dinámicas de formación interna del personal directivo y de mandos intermedios para facilitar la innovación en la gestión dentro de la empresa.
MEJORA EN LA GESTIÓN-RETO (1994-1999)	Programa de Reorientación Estratégica (RE) y Técnicas Operativas (TO) para fomentar la reflexión estratégica de las empresas y la puesta en marcha de procesos participativos de cambio y mejora continua en la gestión empresarial.
PGTI (1991-1996)	El Programa de Gestión, Tecnología e Innovación supuso un cambio en la orientación del apoyo a la I+D+I dirigida a las empresas potenciando los proyectos de este tipo que se llevaran a cabo en colaboración con Centros Tecnológicos y con la Universidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de «25 años de Política Industrial Vasca», SPRI, 2004.

caracterizado por incorporar todas las áreas de actuación de los diversos departamentos del Gobierno Vasco, las Diputaciones y las Cámaras de Comercio en materia de internacionalización, buscando con ello una mayor eficiencia y complementariedad en el uso de los recursos (SPRI, 2004).

En materia de política tecnológica y de innovación respecto a los Centros Tecnológicos, continuó la reflexión sobre el modelo de financiación. A pesar del proceso de desarrollo de los Centros Tecnológicos Vascos, no se había conseguido instaurar una estrategia clara, y era insuficiente su alineación con las necesidades de los sectores industriales (Moso y Olazaran, 2001). En cualquier caso, en este periodo continuó el fuerte apoyo desde el Gobierno a los centros.

La oferta de suelo de calidad para empresas tecnológicas continuó desarrollándose con la creación en 1992 del Parque Tecnológico de Álava en Miñano y del Parque Tecnológico de San Sebastián en Miramón dos años después. En esta etapa los tres Parques formaron la Red de Parques Científico y Tecnológicos del País Vasco.

La orientación de estas actuaciones se puso de manifiesto en el Plan de Tecnología Industrial (PTI) 1993-1996 (que tomaría como base el Marco General de Política Industrial de este periodo, así como el Marco de Política Tecnológica 1993-1996). Este Plan estuvo muy marcado por la cooperación dirigida a mejorar la coordinación de los diferentes agentes de la oferta y la demanda tecnológica. Con la importancia adquirida por los clusters dentro de la política industrial desarrollada por el ejecutivo vasco, el Plan reforzó la orientación de los agentes generadores de conocimiento (especialmente los centros tecnológicos) hacia las necesidades detectadas por los distintos cluster (Gómez Uranga y Álvarez, 1996).

1996-1999

En 1996 se definió un nuevo Marco General de Actuación de Política Industrial con vigencia hasta 1999 que, como hemos señalado, mantuvo una línea de actuación continuista respecto al Marco General de la etapa anterior (Moso, 1999). Se buscó la consolidación de la competitividad del tejido empresarial vasco, se mantuvo un enfoque participativo y se destacó la importancia de la «solidaridad» entendida como el desarrollo conjunto de todo el territorio (Gobierno Vasco, 1996).

Cuadro n.º 7. **VECTORES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL ENTRE 1996 Y 1999**

Vector	Aspectos considerados
1. CONTEXTO COMPETITIVO	• Regulación relativa a la industria. • Infraestructuras físicas e inteligentes para la competitividad. • Sistema financiero. • Fiscalidad. • Mercado de trabajo. • Formación Profesional y Formación Continua. • Medioambiente. • Empresa pública tractora.
2. CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA EMPRESA	• Cooperación empresarial. • Gestión empresarial. • Tecnología e innovación. • Calidad y recursos humanos. • Financiación a largo plazo. • Internacionalización.
3. NUEVOS PROYECTOS EMPRESARIALES	• Promoción de nuevos proyectos empresariales. • Proyectos industriales extraordinarios. • Instrumentos especializados (Capital Riesgo, CEIS, industrialdeak, parques etc.).

Fuente: «Marco General de Política Industrial 1996-1999», Gobierno Vasco.

En 1997 se lanzó el Programa ADEFIN para facilitar la reestructuración de los pasivos de empresas, sobre todo pymes, con dificultades financieras. Ese mismo año se puso en marcha en la margen izquierda del Nervión un nuevo Centro de Empresas, el Cedemi, en la línea de los CEIs ya existentes (Saiolan, Ceia y Bic Berrilan). Como medidas complementarias a la generación de empleo y atracción de inversiones estratégicas se lanza también el Programa Ekimen, que concedía subvenciones a proyectos que conllevarán elevadas inversiones y generación de puestos de trabajo.

En materia de internacionalización, el anterior Plan Estratégico de Promoción Exterior de las empresas vascas 1993-1996 se redefinió hasta el año 1999 y apareció el Programa INDOBASK, cuyo objetivo era facilitar la internacionalización tecnológica de las empresas vascas en la zona del sudeste asiático.

Cuadro n.º 8. **PROGRAMAS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA 1996-1999**

Programa/Iniciativa	Descripción
EKIMEN (1996-1999)	Apoyar el desarrollo de nuevos proyectos empresariales de inversión generadores de empleo (atracción de inversiones estratégicas internas y del extranjero).
ADEFIN (1997-vigente)	Apoyar en la reestructuración de la deuda de las empresas con dificultades financieras, especialmente de las pymes, mediante la conversión de los recursos ajenos de corto a largo plazo.
INDOBASK (1995-1998)	Promover la participación de las empresas vascas en proyectos de transferencia tecnológica a países del sudeste asiático (Indonesia, Filipina, Tailandia y la provincia de Fujian en China).
PROMOWEB (1997-2000)	Uno de los 5 programas de innovación dentro del Marco General de Actuación de Política Industrial 96-99. Su objetivo era integrar la tecnología de Internet en las pymes (mejora de los procesos de gestión, compras y ventas, atención al cliente etc.).
INTEK (1997-vigente)	Sucesor del PGTI, planteó que los Agentes de la Red Vasca de Ciencia y Tecnología actúan expresamente bajo la dirección de las empresas, y son estas las beneficiarias de las ayudas.

Fuente: Elaboración propia a partir de «25 años de Política Industrial Vasca», SPRI, 2004.

Igualmente, el anterior Programa de Promoción de la Calidad en el Sector Industrial (PPCSI) para el periodo 1993 a 1996 se actualizó hasta el 2000.

El Plan de Tecnología e Innovación (PTI) fue sustituido por el Plan de Ciencia y Tecnología (PCT) 1997-2000. Definido en el nuevo Marco General de Política Industrial de este periodo, este Plan introdujo respecto al anterior el énfasis en la necesidad de integrar el sistema científico y tecnológico (la colaboración entre los departamentos de Educación y de Industria), así como una concepción sistémica que integraba a todos los agentes pero manteniendo las estructuras que se habían desarrollado en las políticas anteriores (Escorsa y Camacho, 2000). Un resultado di-

recto fue la creación de la Red Vasca de Ciencia y Tecnología ese mismo año (1997), y un fruto de la integración entre áreas fue que se incrementaron considerablemente las áreas científicas y tecnológicas consideradas (Gobierno Vasco, 1997).

1999-2001

En 1999 se inició el final del periodo marcado por los dos Marcos Generales de Política Industrial que se extendió a lo largo de toda la década. En el año 2000 se lanzó el Plan Interinstitucional de Promoción Económica (PIPE) 2000-2003 caracterizado por la colaboración interdepartamental dentro del Gobierno Vasco y con las distintas Diputaciones Forales.

El PIPE marcó el comienzo de una nueva etapa donde la innovación y el conocimiento se consolidaron como elementos clave para la competitividad, dentro de la Política Industrial de la Administración Vasca (Gobierno Vasco, 2000). Bajo el marco

Cuadro n.º 9. **PROGRAMAS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA 1999-2001**

Programa/Iniciativa	Descripción
BIDERATU (2000-vigente)	Promover la ejecución de medidas de reestructuración y de relanzamiento de carácter industrial y financiero a partir de planes de reestructuración para alcanzar la viabilidad a medio y largo plazo.
GAUZATU INDUSTRIA (2000-vigente)	Apoyo a las pymes de base tecnológica e innovadoras a través de las inversiones que tengan como resultado la generación de puestos de trabajo y la regeneración de áreas desfavorecidas.
PROGRAMA DE INTERNACIONALIZACIÓN (2000-vigente)	Contribuir a la mejora de la competitividad exterior de las empresas vascas a través del apoyo en los procesos de implantación en el exterior.
PROGRAMA ATZERRI (2000-vigente)	Impulsar la internacionalización de las empresas vascas mediante el acceso a instrumentos que faciliten la presencia de éstas en el exterior (dimensión internacional, diversificación geográfica y de mercados).
PROGRAMA ELKARTZEN (2000-vigente)	Se trata de ayudas a entidades sin ánimo de lucro para la realización de actividades en el exterior. Su objetivo es apoyar la realización de actividades que realizan agentes como las Cámaras de Comercio, la Feria de Muestras y las Asociaciones Sectoriales para mejorar la imagen en los mercados exteriores.
GAUZATU IMPLANTACIONES EXTERIORES (2000-vigente)	Apoyar la consolidación de la empresa vasca, especialmente las Pymes, mediante el aumento de la inversión productiva en el mercado exterior.
MEJORA EN LA GESTIÓN - HOBEGI (2000-2002)	Poner en manos de las Pymes herramientas de orientación, evaluación y cofinanciación de asistencia técnica externa para la mejora de la gestión empresarial (Planes de mejora e innovación en la gestión empresarial).

Fuente: Elaboración propia a partir de «25 años de Política Industrial Vasca», SPRI, 2004.

estratégico del Plan Interinstitucional se lanzaron nuevos programas en el área de internacionalización como el Programa Atzerri, Elkartzen, Gauzatu Implantaciones Exteriores y el Programa de Internacionalización. Por su parte, Gauzatu Industria favoreció el desarrollo y la consolidación de las pymes con alto contenido tecnológico y el Programa Bideratu se centró en la reestructuración de empresas con dificultades de viabilidad a medio y largo plazo (SPRI, 2004).

El Plan de Calidad 2000-2003, sucesor del anterior Programa de Promoción de la Calidad en el sector Industrial 1997-2000, articuló a su vez las diferentes actuaciones en materia de mejora continua de las empresas vascas.

2.3. La etapa del conocimiento y la innovación: 2001-2010

La llegada al Gobierno del nuevo lehendakari Ibarretxe en 1999 inició una etapa en la que el apoyo y el énfasis en la innovación adquirieron un papel aún más central. Se trata de un periodo marcado por la cantidad de planes, estrategias y programas que se ponen en marcha en los diferentes ámbitos, lo que ha sido en ocasiones tachado de «exceso» estratégico (Gobierno Vasco, 2007b).

Tras la sucesión de Imaz como Consejero de Industria por Aguirre en 2006, vió la luz el Plan de Competitividad Empresarial e Innovación Social (PCEIS) 2006-2009, el marco general de actuación que integró los diferentes elementos que describían el modelo competitivo vasco de este periodo. Por su amplitud estratégica sirvió de base para los diferentes planes que se fueron lanzando a lo largo del trienio y hasta la finalización de la vigencia del PCEIS en 2009: el Plan Euskadi en la Sociedad de la Información 2010 y el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2010 (sucesor del Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2001-2004).

Un elemento distintivo de este Plan respecto a los anteriores fue la reflexión que precedió a la formulación del PCEIS 2006-2009 por el denominado Foro de Competitividad Euskadi 2015, una iniciativa participativa por la que, mediante el trabajo conjunto de los diferentes agentes del País Vasco, se identificaron los retos y se propusieron orientaciones para el desarrollo de la política industrial hasta el año 2015.

Una revisión cronológica resumida de este periodo podría ser la siguiente:

En el año 2001, el Departamento de Industria lanzó el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (PCTI) 2001-2004 con el objetivo de consolidar las diversas actuaciones que ya se habían puesto en marcha en las etapas anteriores. En la misma línea del PCT 1997-2000, este Plan aparece como «paraguas» de las diferentes actuaciones llevadas a cabo por los departamentos del Gobierno Vasco en materia de ciencia y tecnología. Se enfocó en 5 áreas prioritarias: competitividad, medioambiente y energía, sociedad de la información, calidad de vida y recursos vivos. Junto a ellas se priorizó la investigación estratégica en tecnologías de futuro como la nanotecnolo-

gía, la microtecnología, la microenergía, la biofarmacología o la realidad virtual (Gobierno Vasco, 2001).

En el 2002 se lanzó el Plan Euskadi en la Sociedad de la Información (PESI) 2010 dirigido a extender el uso de las nuevas tecnologías de la información al conjunto de la sociedad vasca. Este Plan fue la base para la definición de varios programas: Empresa Digitala, Hobeki Digitala, KZ Mikroempresak, KZ Gunea, IT Txartela, KZ Lankidetzeta y KZ Wifi, todos ellos dirigidos a promover el uso de las nuevas tecnologías por parte de las empresas vascas, y en ocasiones también orientados al conjunto de los ciudadanos.

En esta etapa se apuesta decididamente por la diversificación de la actividad económica como mecanismo para asegurar la competitividad futura de Euskadi en los nuevos sectores emergentes. Fruto de ello es el lanzamiento de Tourgune, la Estrategia Biobask 2002-2010 y la Estrategia Nonobasque 2015. Para su gestión se crearon las Agencias Biobask y Nanobasque respectivamente.

Entre los años 2003 y 2004, como reflexión previa al lanzamiento del nuevo Plan de Competitividad, el Departamento de Industria lanzó la iniciativa Foro de Competitividad Euskadi 2015. El Foro se estructuró a través de diversas actuaciones (desayunos de trabajo, talleres de expertos y contraste con los diferentes agentes económicos y sociales) que permitieron enriquecer la reflexión sobre el modelo de competitividad base para la nueva actuación de la política del Departamento hasta el final de la década. El resultado de este trabajo se materializó en lo que se denominó Modelo de Competitividad para la 2.^a Gran Transformación, que marcó los ejes estratégicos del nuevo Plan de Competitividad Empresarial e Innovación social (PCEIS) 2006-2009 (Foro Euskadi 2015).

En el marco del PCEIS 2006-2009 los clusters vuelven a cobrar protagonismo como instrumentos de cooperación, extensión de la innovación, mejora de los niveles competitivos e internacionalización. Se convirtieron en elementos clave a la hora de poner en marcha las políticas horizontales que se establecían en la Estrategia (Gobierno Vasco, 2006).

El PCEIS 2006-2009 posicionó en el centro de la política industrial del Gobierno Vasco a las personas, la innovación en las empresas y la sociedad y la dimensión como claves para competir en el nuevo entorno global. Junto a los 3 ejes básicos, el Plan contempló otra serie de actuaciones de carácter sectorial, donde los clusters aparecían como agentes importantes, y se apostó por la diversificación económica a medio y largo plazo por medio de las biotecnologías y las nanotecnologías (que ya aparecían incluidas como elementos de la política a través de la Estrategia Biobask y Nanobasque desde 2002).

En 2004 se lanzó también desde el Departamento de Industria el Plan Euskadi Sociedad Emprendedora 2004-2007 encaminado a estructurar un conjunto de acciones específicas para extender la cultura del emprendizaje y fomentar la creación de empresas en el País Vasco.

Finalmente, el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2010 centró sus esfuerzos en varias áreas: competitividad, diversificación sectorial, eco-innovación e innovación social. Todo ello a través de la actuación en las empresas, los agentes de la RVCTI y la propia Administración.

Cuadro n.º 10. **PROGRAMAS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA 2001-2009**

Programa/Iniciativa	Descripción
SAIOTEK (2002-vigente)	Apoyo a los agentes de la RVCTI, las empresas y las agrupaciones empresariales (incluidos los clusters) para el desarrollo de nuevas tecnologías.
ETORTEK (2002-vigente)	Programa de investigación estratégica dirigido a los Agentes de la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación para desarrollar y generar el conocimiento necesario para la mejora de la competitividad empresarial y la aparición de nuevos sectores de futuro.
EKINTZAILE (2004-vigente)	Prestar apoyo y acompañamiento financiero en las fases previas de creación de una empresa tutelados por un CEI. Se enmarca dentro del Plan Euskadi Sociedad Emprendedora.
EMPRESA DIGITALA (2002-vigente)	Gestionado por la SPRI en colaboración con las Diputaciones y los CEIs, su objetivo era el de promover la competitividad mediante las TICs.
HOBEEKI DIGITALA (2002-vigente)	Su objetivo es impulsar la elaboración de planes para la implantación de las TICs en las empresas.
KZ MIKROEMPRESAK (2002-vigente)	Tiene por objetivo potenciar el uso de las TICs en las microempresas del País Vasco mediante subvenciones.
KZ GUNEA (2002-vigente)	Centros de formación para la realización de cursos gratuitos de Internet y de uso de las TICs.
IT TXARTELA (2002-vigente)	Certificación de conocimientos y capacidades para el uso de las TICs.
KZ LANKIDETZA (2002-vigente)	Está dirigido a Asociaciones Empresariales y empresas tractoras para el desarrollo de proyectos que puedan impulsar la implantación de TICs entre sus proveedores y asociados.
KZ WIFI (2003-vigente)	Facilitar el acceso a internet en lugares públicos que dispongan de una red inalámbrica mediante la implantación de estas estructuras a través de subvenciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de «25 años de Política Industrial Vasca», SPRI, 2004.

En ese periodo nació el Consejo Vasco de Ciencia, Tecnología e Innovación, como ente coordinador de la política científica y de la política tecnológica del Gobierno Vasco, reforzando en mayor medida los nexos e interrelaciones entre los agentes de todo el sistema. En 2007 se lanzó también Innobasque, la Agencia Vasca de la Innovación, con el objetivo de extender la innovación al conjunto de la sociedad vasca. De forma paralela se creó también Ikerbasque para fomentar la excelencia en las capaci-

dades investigadores vascas mediante la atracción de investigadores de alto nivel que permitieron el desarrollo de un equipo científico en sus áreas de competencia.

La apuesta por el conocimiento en la estrategia del País Vasco se refleja en la creación de los CICs (estructuras de investigación en torno a la cooperación) y los BERCs (estructuras para la investigación de excelencia).

2.4. La etapa de la economía abierta, innovadora y sostenible: 2010-

A finales de 2009, con un contexto económico totalmente inserto en la crisis económica internacional y tras el cambio de Gobierno fruto de las elecciones de ese mismo año, la Administración vasca a través del Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo comenzó el diseño de una nueva estrategia de competitividad. En esta estrategia adaptada a la situación de crisis, tres ejes aparecen como pilares de las diversas actuaciones que se van a desarrollar entre 2010 y 2013: Resistir, Competir y Liderar.

A través de la estrategia «Resiste» la Administración busca apoyar al tejido empresarial que más especialmente está sufriendo las consecuencias de la crisis mediante una serie de medidas centradas en la reestructuración de sus cuentas y en el apoyo financiero a las empresas viables con problemas coyunturales de liquidez.

A través de la estrategia «Compite» se definen una serie de iniciativas para asegurar que las empresas vascas cuentan con los elementos necesarios para competir en los mercados internacionales, lo que se traduce en el Programa Compite gestionado desde la SPRI como instrumento más destacable en este sentido. A través de este Programa la SPRI persigue además de promover la puesta en marcha de medidas de mejora competitiva en todo tipo de empresas y no sólo en las más innovadoras, el articular y coordinar los diferentes marcos de apoyo existentes, así como la creación de una Red de Agentes Intermedios que permita dotar de capilaridad a dicho marco y actuar proactivamente movilizándolo el interés de las pymes, e incluso de las micropymes.

Finalmente, en la estrategia «Lidera» el Gobierno Vasco persigue apoyar una serie de proyectos «estrella» y punteros en sus respectivos mercados con un enfoque global. Un ejemplo de este tipo de proyectos es el del coche eléctrico, que está gozando de un importante apoyo desde la Administración como elemento que permitiría en el futuro el redespliegue de la industria auxiliar vasca.

El Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo ha lanzado en 2010 el nuevo Plan de Competitividad Empresarial para el periodo 2010-2013. Este Plan, cuya elaboración ha contado con una amplia representación de los diferentes agentes económicos y sociales del País Vasco, se ha definido como marco estratégico general en materia de competitividad empresarial no sólo para el ámbito del Departamento de Industria, sino del conjunto del Gobierno Vasco.

El Plan ha definido un modelo propio para el País Vasco, un modelo que ha identificado los factores clave en las empresas (que el Plan ha denominado como «protagonistas»), en el entorno («motor») y en la gobernanza («resorte»). Estos factores son impulsados a través de tres ejes básicos que configuran de una «economía abierta», una «economía innovadora, emprendedora y tecnológicamente avanzada» y una «economía sostenible». Las diferentes iniciativas y actuaciones que contempla el Plan se distribuyen entre estos tres ejes de actuación, y son complementados por un cuarto conjunto de elementos horizontales que influyen en la competitividad de forma transversal, como la financiación, el suelo o las dinámicas cooperativas.

Finalmente, esta Plan surge en un periodo marcado por la crisis, pero en el que será fundamental sentar las bases de una nueva economía marcada por el cambio de modelo productivo y determinado por el contexto global. Es por ello que recoge aspectos para poder «resistir» a la crisis, pero sobre todo elementos que permitan «competir» en los mercados internacionales y, a medio y largo plazo, lograr un liderazgo en actividades estratégicamente escogidas.

El Plan de Competitividad Empresarial y los tres pilares de la estrategia del Departamento de Industria buscan, en definitiva, dar un nuevo impulso a la Transformación Competitiva del País Vasco que facilite la adaptación del tejido productivo a los condicionantes de la economía global del conocimiento del siglo XXI, y que al mismo tiempo considere las exigencias crecientes de sostenibilidad como una oportunidad única que permite el desarrollo de nuevos mercados para las empresas vascas, capaces de liderar la oferta de nuevas tecnologías y procesos productivos adaptados a esas exigencias.

3. **BALANCE, RESULTADOS Y NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL VASCA**

Desde que se iniciaran los primeros planteamientos desde el Gobierno Vasco a principios de los años 80, la política industrial ha evolucionando a través de diferentes periodos según los retos y el propio contexto socioeconómico vasco cambiaban.

En cierta medida, la política industrial no surgió en un contexto muy diferente (al menos en sus efectos) del que vivimos actualmente. A principios de los 80 Euzkadi vivió una grave crisis que tuvo como consecuencia el cierre de un amplio número de empresas y unas tasas de desempleo en torno al 25%. Pero además, el cambio de modelo competitivo subyacente situaba a la industria vasca, tradicional y por lo general obsoleta, fuera de los mercados.

En esta época, el joven ejecutivo vasco optó por actuar, en la medida de sus posibilidades, sobre los efectos de la crisis, especialmente sobre la elevada destrucción de empleo. En este sentido, las políticas reconversoras dominaron la política industrial del Gobierno Vasco hasta 1986 (Aláez Aller, R. y Bilbao Ubillos, J., 1993). De forma

paralela, y consciente de que para competir una vez superada la crisis era preciso adaptar el tejido empresarial al nuevo modelo competitivo, el Gobierno Vasco apostó por la modernización tecnológica de las empresas (Castillo, 1987 y Azua, 2006). Así, hasta principios de los años 90 estas dos grandes líneas guiaron la actuación del Departamento de Industria.

La política de reestructuración, en parte por el calado de las actuaciones requeridas, estuvo muy supeditada en aquella época a la de la Administración Central y funcionó como complemento para aquellos sectores que, afectados por la crisis, no encontraron hueco en las medidas estatales. Aunque los efectos de la crisis fueron en la gran mayoría traumáticos, se puede afirmar que la actuación del Gobierno Vasco en este periodo fue positiva y que contribuyó a compensar, al menos en parte, dichos efectos (Castillo, 1987).

Las actuaciones en materia de ciencia y tecnología, la otra gran dimensión de la política industrial vasca, fueron muy significativas y de notable eficacia en su cometido (Castillo y Velasco, 1987). La política tecnológica del Gobierno Vasco permitió fortalecer a un sistema de I+D que era prácticamente inexistente a principios de la década, y el apoyo que en este contexto recibieron los centros tecnológicos ha sido la base sobre la cual se han configurado, en las décadas posteriores, como elementos distintivos y referentes no sólo a nivel nacional sino también internacional. De hecho, un reflejo de los efectos de estas políticas se puede apreciar en el cambio observado en el gasto en I+D sobre el PIB, que pasó del prácticamente inexistente 0,097% de 1981 al 0,34% tres años después y al 1,2% en 1995 (Moso y Olazarán, 2001).

La puesta en marcha de la SPRI así como las actuaciones que se canalizaron a través de ella se convirtieron en otro elemento distintivo de la política industrial vasca.

Sin embargo, a pesar de los avances significativos de la década de los 80, a principios de los años 90 se identificaron márgenes de mejora en la actuación de la política industrial, principalmente en lo concerniente a la tecnológica. La reflexión que se inició en este periodo (que se materializó en el PET) marcó un comienzo en la orientación que posteriormente adquiriría la política del Departamento de Industria, hacia la coordinación estratégica y la alineación progresiva de los diferentes agentes del sistema (Navarro, 1993 y Rico Castro, 2007).

Si la década de los 80 fue la de la reconversión, la década de los años 90 fue la de la búsqueda de la competitividad empresarial. La importancia que la «competitividad» fue adquiriendo en la estrategia del Gobierno Vasco (reflejada en los dos Marcos generales de Actuación del periodo) supuso un avance importante en la configuración de una estrategia compartida así como en la conexión de los diferentes agentes del sistema competitivo vasco. La política de clusters y el lanzamiento de las diferentes asociaciones son el elemento más distintivo de la política industrial de los años 90. A pesar de su relativo escaso coste en comparación con otras políticas del Departamento (OECD, 2007), supusieron un paso muy importante a la hora de

trasformar las relaciones empresa-Administración (Ahedo, 2003). Además, los clusters se han ido configurando en potentes herramientas para dar a conocer las necesidades empresariales y de innovación a los generadores de conocimiento (Moso y Olazarán, 2001). La importancia y oportunidad de los clusters como parte de la política industrial y de competitividad del Gobierno Vasco fué resaltada precisamente en el PCEIS 2006-2009 (Gobierno Vasco, 2006).

La actuación en ciencia y tecnología del Departamento continuó fortaleciendo al sistema (principalmente a los centros tecnológicos) si bien introdujo la necesidad de una orientación más sistémica que mejoró la interrelación entre los agentes (Rico Castro, 2007). Aunque los diferentes marcos desarrollados en este periodo (PTI 1993-1996 y PCT 1997-2000) supusieron un importante avance hacia este enfoque (Gobierno Vasco, 2001), todavía en la actualidad las interrelaciones entre los diferentes agentes del sistema, y sobre todo con las empresas, permanecen como un reto (Olazarán, Lavía y Otero, 2004) al que la política industrial debe responder.

La década de 2000 significó la apuesta decidida del Gobierno Vasco por una política industrial con la competitividad como máxima, y con el conocimiento y la innovación como mecanismos principales. Los diferentes planes de ciencia y tecnología lanzados (PCTI 2001-2004 y PCT 2010), los programas y estrategias para la competitividad de carácter general (PIPE 200-2003 y PCEIS 2006-2009) y específicos (PESI 2002-2005 y Plan Euskadi Sociedad Emprendedora) han sido importantes referentes para la reflexión, si bien, puede señalarse que su número y la abundancia de medidas que vieron la luz bajo ellos han dificultado la coordinación y la búsqueda de sinergias efectivas.

Sin embargo, el exceso de programas y estrategias que dificulta la aparición de una política industrial y de competitividad «coordinada» es un «problema» que se arrastra desde los inicios de la propia política industrial. Tal y como ya señalaba Castillo (1987) para la década de los 80: «en la Comunidad Autónoma del País Vasco existe tal abundancia de programas e instituciones dedicadas a la promoción industrial que parece necesario limitar su inagotable tendencia a la expansión» y «al mismo tiempo que se proceda a la racionalización y simplificación del esquema de promoción existente, (se deben) reforzar las actividades dirigidas a influir directamente sobre el comportamiento de los agentes sociales». Este es sin duda uno de los retos a los que la política industrial vasca debe dar respuesta en el futuro.

Junto a ello, si bien una de los éxitos de la política industrial en su dimensión tecnológica fue la configuración de un potente sistema de I+D regional en un corto espacio de tiempo (Moso y Olazarán, 2001), aún queda por trabajar en mayor medida las interrelaciones dentro del sistema (especialmente con las empresas), así como también entre departamentos del Gobierno Vasco. A estos aspectos precisamente trata de dar respuesta el nuevo Plan de Competitividad Empresarial 2010-2013 por medio del Programa Compite para promover activamente la dinamización del conjunto de las empresas vascas, incluyendo las nuevas innovadoras, y por medio de la

coordinación departamental e interdepartamental para evitar duplicidades y solapamientos. En el mismo sentido va la constitución de Tecnalía como forma de integración entre diferentes Centros Tecnológicos.

Por último, tomando a Castillo (1987) y haciendo repaso por la historia de la política industrial vasca desde sus comienzos, si en una primera fase se saneó la base física de la actividad económica y se apoyó la expansión y la diversificación de las empresas (década de los 80), y en una segunda fase se empezaron a construir las bases físicas y de cualificación tecnológica para la innovación, sería necesaria una fase cualitativa, de adaptación a los mercados cambiantes, de adaptación a la crisis actual (y otras que pudieran llegar) y al cambio de modelo competitivo. Es imprescindible disponer de los elementos físicos, del conocimiento y las capacidades, pero igualmente de una mentalidad capaz de percibir los cambios, de adelantarse a ellos y de liderarlos.

Las actuaciones desarrolladas en segunda mitad de la década del 2000 supusieron un gran avance respecto a lo ya logrado durante los casi 30 años de política industrial. Las reflexiones sobre la competitividad (Foro Euskadi 20015) han supuesto el incremento de la participación de los distintos agentes en la definición de estrategias. Se ha avanzado en el establecimiento de relaciones entre los agentes del sistema de innovación y las empresas (los CICs) y para el desarrollo de una investigación de excelencia que permita contar con la base necesaria para liderar el cambio científico y tecnológico (BERCs). Se han iniciado también en esta década procesos para la diversificación hacia sectores de futuro (como las estrategias Biobasque, Nanobasque y Tourgune). Por último, las Estrategias definidas han iniciado el proceso de transformación de la política industrial a una de competitividad donde las empresas, el entorno y las personas a través del conocimiento determinan la capacidad de progreso, de incrementar los niveles de vida de los ciudadanos en base al valor añadido, el empleo y la sostenibilidad de todo el sistema.

Sin embargo, a mediados de 2010 la situación vuelve a recordarnos aquella de principios de los años 80, con una fuerte crisis que amenaza la supervivencia de muchas empresas y puestos de trabajo, y con un cambio de modelo productivo al que es necesario adaptarse. La nueva política industrial del Gobierno Vasco definida en el PCE 2010-2013 debe tener en cuenta lo que se ha avanzado, pero también los aspectos que, no habiéndose corregido históricamente, deben ser prioridad. Debe a su vez tener en cuenta los nuevos retos que surgen de un modelo competitivo cambiante, basado en el conocimiento, en los determinantes de la globalización, y que marcan la forma en que las empresas compiten, y van a competir en los mercados.

En la línea del nuevo discurso del Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, para resistir es necesario coordinar los recursos y los apoyos existentes. Para competir es preciso avanzar en la integración del sistema de innovación con las necesidades de las empresas. Y para liderar será necesario transformar la cultura, no sólo de las empresas, sino de toda la sociedad, orientándola hacia posturas

favorables al cambio, a la innovación y al conocimiento. A través de estos ejes Euskadi podrá avanzar hacia la gran transformación competitiva que le permita a lo largo del siglo XXI mantener la capacidad de las empresas vascas para generar los siguientes recursos para igualar (y mejorar) los niveles de bienestar a los que ha llegado la sociedad vasca.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUADO, R. (2006): «Economía y política de la innovación empresarial. El caso de la Red Vasca de Parques Tecnológicos», Tesis Doctoral, UPV-EHU, Bilbao.
- AHEDO, M. (2003): «Las asociaciones cluster de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1986-2002: tradición, interacción y aprendizaje en la colaboración Gobierno-Industria», *Ekonomiaz*, 53: 113-137.
- ALÁEZ ALLER, R. Y BILBAO UBILLOS, J. (1993): «Una aproximación teórica a la actuación económica del Gobierno Vasco», *Ekonomiaz*, 25: 186-205.
- ARANGUREN, M.J.; MAZA, X.; PARRILLI, M.D. Y WILSON, J. (2009): *Asociaciones clúster de la CAPV: desempeño y retos*, Orkestra.
- ARANGUREN, M.J. Y NAVARRO, I. (2003): «La política de clusters en la Comunidad Autónoma del País Vasco: una primera valoración», *Ekonomiaz*, 53(2.º): 90-114.
- AZUA, J. (2006): «Política Industrial y Competitividad: El caso del País Vasco», *Boletín Informativo Techint*, 321.
- CASTILLO, J. (1987): «La política Industrial del Gobierno Vasco», *Ekonomiaz*, 7-8: 129-153.
- CASTILLO, J. Y VELASCO, R. (1987): *La investigación y el desarrollo tecnológico en el País Vasco. Programas y Políticas*, Bilbao.
- ESCORSA, P. Y CAMACHO, J.A. (2000): «Industrial policy of providing support to clusters: the case of the Basque Country», en López-Martínez, R.E. y Piccaluga, A. (2000), *Knowledge Flows in National Systems of Innovation*, Edward Elgar, Reino Unido.
- COMISIÓN DE INDUSTRIA GV (2004): «Foro de Competitividad Euskadi 2015», accesible desde <http://www.euskadi2015.net>
- GOBIERNO VASCO (1983): *Organización de la Política Industrial y Energética*, Vitoria.
- 1990: *Plan de Estrategia Tecnológica para el País Vasco*, Departamento de Industria y Comercio del Gobierno Vasco, Vitoria-Gazteiz.
- 1991: *Política Industrial. Marco General de Actuación 1991-1995*, Vitoria-Gazteiz.
- 1993: *Marco de Política Tecnológica 1993-1996*, Departamento de Industria y Energía.
- 1993: *Plan de Tecnología Industrial 1993-1996*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gazteiz.
- 1994: *Una visión para el futuro. Programa de Competitividad de Euskadi*, Vitoria-Gazteiz.
- 1996: *Política Industrial. Marco General de Actuación 1996-1999*, Vitoria-Gazteiz.
- 1997: *Plan de Ciencia y Tecnología 1997-2000*, Servicio Central de Publicaciones, Vitoria-Gazteiz.
- 2000: *Plan Interinstitucional de Promoción Económica 2000-2003*, Vitoria-Gazteiz.
- 2001: *Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación*, Vitoria-Gazteiz.
- 2002: *Plan Euskadi Sociedad de la Información 2010*, Vitoria-Gazteiz.
- 2006: *Plan de Competitividad Empresarial e Innovación Social 2006-2009*, Vitoria-Gazteiz.
- 2007a: *Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2010*, Vitoria-Gazteiz.

- 2007b: «Mapa de Ayudas Públicas a las Empresas del País Vasco», disponible en <http://www.euskadi2015.net/>.
- GÓMEZ URANGA, M. Y ÁLVAREZ, B. A. (1996): «Análisis de las estructuras de interfaz en el sistema de innovación de la C.A.V», *Ekonomiaz*, 3: 213-243.
- JAUREGUIZAR, J. (1996): «Política Científica y tecnológica en la CAPV», en *XII Congreso de Estudios Vascos: Ciencia, Tecnología y cambio social en Euskal Herria*, Euskao Ikaskuntza, Donostia, 163-180.
- MONITOR COMPANY (1991): «La ventaja competitiva de Euskadi. Fase 1: Identificación del potencial de competitividad», *Ekonomiaz*, 21: 156-209.
- MOSO, M. (1999): «Origen y evolución de las políticas científicas y tecnológicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1980-1999)», Tesis Doctoral, UPV-EHU, Bilbao.
- MOSO, M. Y OLAZARÁN, M. (2001): «Actores, ideas e instituciones: políticas tecnológicas regionales y creación de un sistema de I+D en la Comunidad Autónoma del País Vasco» en Olazarán, M. y Gómez Uranga, M. (eds.) (2001), *Sistemas Regionales de Innovación*, Servicio Editorial de la UPV/EHU.
- NAVARRO, M. (1993): «Actividades Empresariales de I+D y Política Tecnológica del Gobierno Vasco», *Ekonomiaz*, 23: 118-149.
- PORTER, M.E. (1990): *La Ventaja Competitiva de las Nacionales*, Palgrave.
- PLAZA, B. Y VELASCO, R. (2001): *Política Industrial de las Comunidades Autónomas: Análisis de la descentralización de la Política Industrial Española 1980-2000*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.
- OECD (2007): *Competitive Regional Clusters. National Policy Approach*.
- OLAZARÁN, M. Y LAVÍA, C. (2000): *Ciencia y Tecnología: Panorámica Social de Euskadi 1998*, Eustat, Vitoria-Gazteiz.
- OLAZARÁN, M.; LAVÍA, C. Y OTERO, B. (2004): «¿Hacia una segunda transición en la ciencia? Política científica y grupos de investigación», *RES. Revista Española de Sociología*, 4: 143-172, UPV/EHU.
- RICO CASTRO (2007): «La política Tecnológica y sus efectos sobre el cambio de las organizaciones de I+D: el caso de los Centros Tecnológicos del País Vasco (1980-1999)», Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- SPRI (2004): *25 Años de Política Industrial Vasca*, Departamento de Industria y Comercio, Gobierno Vasco.
- TORRES, K. Y LAGENDIJK, A. (2000): «Industrial policy in the Basque Country», en Giunta, A. et al., *Restructuring Industry and Territory: the experience of Europe's Regions TSP*, Londres, pp. 143-161.

Un nuevo tiempo comienza para el comercio a partir de 2010

Durante los últimos 20 años el sector comercial ha sido objeto de una auténtica revolución interna, tanto en los aspectos de gestión, inversión e innovación como en diversos ámbitos competenciales (sectoriales, urbanísticos, territoriales, infraestructuras) que ha llevado a sus principales empresas a los primeros lugares del *ranking* empresarial general. El sector sigue manteniendo una fuerte dinámica de cambio, y permite prever todavía mayores transformaciones que las registradas hasta la fecha. Estas transformaciones vienen derivadas de la entrada en vigor de la Directiva de Servicios en 2010 por la que la realidad del sector en el País Vasco y en España va a ser muy diferente a la de los últimos años. Los retos son la velocidad de esta transformación radical y el número de empresas y tamaño la parte que va a responder a este desafío crucial para su supervivencia.

Azken 20 urteotan barne-iraultza handia bizi izan da merkataritza-sektorean, bai kudeaketa-, inbertsio- eta berrikuntza-alorretan, eta bai hainbat eskumen-alorretan ere (sektorekoak, hirigintzakoak, lurraldekoak, azpiegituretakoak). Merkataritza sektoreen barne-iraultza honek enpresa-*ranking* orokorreko lehenengo lekuetara eramanez bertako enpresa nagusiak. Aldaketa-dinamika sendoa mantentzen du sektoreak eta, beraz, orain arte egondakoak baino handiagoak izango diren transformazioak aurreikus daitezke oraindik. Transformazio horiek 2010ean Zerbitzuen Zuzentaraua indarrean sartzearen ondorioz eratorri dira; horrela, sektoreak EAEn eta Espainian duen egoera oso bestelakoa izango da azken urteetakoarekin alderatuz. Bada, honako hauek izango dira erronkak: erabateko transformazio horren abiadura, eta bizirik iraun ahal izateko erronka erabakigarri horri erantzungo dioten enpresa kopurua eta merkataritza-sektorearen tamaina.

In the past 20 years the retail sector has undergone a real internal revolution in terms of management, investment and innovation and in various fields of competence (sectoral, urban development-related, territorial, infrastructure-related). This internal revolution has led leading firms to the top of the general business ranking. The sector maintains a strong dynamic of change, and transformations even more far-reaching than those already undergone may be expected with the entry into force of the Service Directive in 2010. As a result the sector in the Basque Country and in Spain as a whole will be in a very different situation from that of recent years. The challenges to be faced are the speed of this radical transformation and the number and size of those firms which will respond to this crucial challenge to their survival.

Índice

1. Introducción
2. La revolución interna de la distribución minorista vasca
3. El umbral del 2010 y la aplicación de la Directiva Bolkestein. Un nuevo tiempo para el comercio minorista
4. El futuro del sector minorista. Un nuevo tiempo comienza

Palabras clave: comercio minorista, Directiva Bolkestein, hábitos comerciales.

Keywords: retail, Bolkestein directive, shopping habits.

N.º de clasificación JEL: L81, L42, F13.

1. INTRODUCCIÓN

Aunque Carlos Gardel cantaba en *Volver*: «... que 20 años no es nada», sin embargo para el comercio minorista, vasco o español, los últimos 20 años han sido mucho; ha supuesto, entre otras cosas, su puesta de largo institucional como sector de referencia para autoridades, medios de comunicación, sindicatos, proveedores... Ha comenzado el reconocimiento de su influencia y su peso en diferentes factores económicos, tanto de la oferta como de la demanda y ha permitido dejar atrás su reconocimiento público derivado principalmente de su fuerte contenido sentimental.

Esta mayoría de edad es fruto de una autentica revolución interna, que ha llevado a sus principales empresas a encaramarse en los primeros lugares del *ranking* empresarial general, antaño coto privado de unas pocas, y asimismo ha hecho que el sector esté presente y se le tenga en cuenta en las decisiones de muchas organizaciones, principalmente institucionales (gobiernos, diputaciones, ayuntamientos) de diversos ámbitos competenciales (sectoriales, urbanísticos, territoriales, infraestructuras) pero también de patronales, sindicatos, centros formativos, que hasta hace poco desconocían las particularidades del sector.

El sector sigue teniendo una fuerte inercia de cambio, que unido a un contexto económico y social muy distinto al que se encontraba el sector y la sociedad hace 20 años permite prever todavía mayores transformaciones que las registradas hasta la fecha. La entrada en vigor de la Directiva de Servicios en 2010 es el umbral de en-

trada a un nuevo tiempo en el que la realidad del sector en el País Vasco y en España va a ser muy diferente a como ha sido los últimos años, ya nada va a ser igual que antes. El interrogante es la velocidad de la transformación y la dimensión de la parte del sector comercial que vaya a responder a este reto sin precedentes, para permitirle mantener su actividad en los próximos años. La respuesta no es fácil, aunque la pregunta sea sencilla.

2. LA REVOLUCIÓN INTERNA DE LA DISTRIBUCIÓN MINORISTA VASCA

2.1. El final del siglo xx. Un clima de apertura para un sistema económico habituado a la protección

El sector minorista nunca ha recibido una atención empresarial preferente. A finales del siglo pasado su atomización, las posiciones muchas veces polémicas de sus representantes, la lenta mayoría de edad de sus empresas, la falta de líderes empresariales con proyección y la ausencia de datos económicos y estadísticos regulares han marcado la evolución de este sector en los primeros años de la democracia (finales de los años 70/comienzos de los 80).

A pesar de todo ello, la importancia del sector siempre ha sido incuestionable, tanto desde la perspectiva de la oferta (económica, urbanística y social), como desde la demanda (control de precios, capacidad adquisitiva, calidad de productos y servicios).

En el año 1987 ya había censados en el País Vasco más de 33.000 establecimientos minoristas, con un personal ocupado que superaba los 64.000 trabajadores, lo que significaba un empleo medio de 1,3 trabajadores por empresa.

Hay que recordar que en esas fechas, con la entrada de España en la llamada entonces Comunidad Económica Europea en 1985 se registraba un cambio de 180° en la situación del contexto económico del país, caracterizado por una tradición fuertemente proteccionista de una economía cerrada al exterior, con elevadas barreras arancelarias que facilitaba la competitividad de los productos propios frente a los procedentes de otros países. La larga tradición de casi 100 años con mecanismos discontinuos de protección contribuía a desarrollar una cultura de apelación a la defensa institucional frente a cambios sectoriales derivados de la apertura de la economía, cultura que ha arraigado y que todavía permanece en buena parte de la sociedad.

En el sector minorista vasco habían comenzado a aparecer formatos comerciales nuevos de origen exterior que modificaban la oferta con tipologías de establecimientos poco conocidos, a pesar de la proximidad de Francia, y que venían a tensionar la competencia del mercado: eran los Hipermercados (Mamut en Oiartzun en 1977, Pryca en Oiartzun en 1979, Eroski en Vitoria en 1981 y Eroski en Bilbondo en 1986). En ese momento las características básicas del sector minorista mostraban empresas de muy pequeña dimensión, con una presencia importante de empresarios autóno-

mos, y con un cliente que disponía de reducida movilidad en un entorno de proximidad al punto de venta, que contribuía al desarrollo del comercio urbano.

Una descripción de la realidad sectorial reflejaba que el conjunto de los 64.000 trabajadores del sector en 1987 se distribuía en dos grandes grupos, el empresario autónomo que representaba el 47%, frente al 53% del asalariado. Esta característica de pequeña empresa se confirma al analizar los datos estructurales por segmento de empleo, en el que el 97,5% se encuentra en establecimientos de 1 a 5 trabajadores.

El contexto sectorial reflejaba unas características, equivalentes a las del sector en España, pero muy diferentes de las de los países con los que por nivel de renta y desarrollo y trayectoria histórica corresponde comparar, en especial cuando la integración europea iba a obligar y a permitir, abriendo las economías, competir en mercados hasta entonces cerrados.

Desde la perspectiva mercantil, el sector se caracterizaba por una fuerte concentración de sociedades mercantiles personales, que representaban el 90% de las censadas, lo que reafirma lo señalado en relación con las características empresariales y refleja el riesgo patrimonial que estaba siendo asumido por los empresarios.

En relación con los datos agregados, el conjunto del sector minorista facturó en 1987 un total de 4.057 millones de euros y realizó una inversión de 47,8 millones de euros. Los ratios medios alcanzaban una cifra superior a los 63.000 euros/empleo de facturación, la inversión se situaba en 747 euros por empleo y suponía el 1,1% de las ventas.

Los años posteriores hicieron crecer con fuerza los datos del año 1987, como consecuencia de una evolución económica con crecimientos importantes, a excepción de la crisis del 92 y una demanda de consumo en aumento, derivada de un fuerte crecimiento del empleo, del número de familias y de la población como consecuencia del comienzo de la inmigración.

Por su parte la composición del gasto familiar mostraba entre 1980 y 1990 una estructura propia de una sociedad con una renta todavía por debajo de la renta media europea, en la que destacaba el gasto en la alimentación (por encima del 20%), los correspondientes a la vivienda, con una evolución que comenzaba a confluir con la situación de los principales países de Europa.

2.2. El comienzo del siglo XXI. 20 años después y en tránsito hacia la mayoría de edad, el sector empieza a madurar para afrontar un nuevo tiempo

Los datos de comienzos del siglo XXI confluyen un período de más de 20 años y muestran una evolución que confirma la trayectoria económica, empresarial y social mostrada por el sector minorista vasco con anterioridad. Por un lado el número de establecimientos con las fluctuaciones puntuales de ciertos años, se mantiene por encima de los 31.000 establecimientos.

Pero es en el empleo donde se observa un cambio importante pues el crecimiento, a pesar de la implantación de formatos de gran tamaño, es más que notable al crecer en 20 años más del 50%, pasando de 64.000 a casi 95.000 trabajadores. Esta evolución hace crecer el tamaño empresarial de los menos de 2 trabajadores por empresa a 3 trabajadores.

Cuadro n.º 1. EVOLUCIÓN DE LOS DATOS ESTRUCTURALES. SECTOR MINORISTA VASCO

Concepto	1987	2000	2005	2007	07/87
Establecimientos (n.º)	33.198	32.138	32.187	31.580	-4,9
Personal ocupado (n.º)	64.007	72.717	84.303	94.885	+48,2
Tamaño Medio	1,93	2,26	2,62	3,00	+55,4

Fuente: EUSTAT (Personal→Cuentas 87, N.º Establ.→Censo 87). INE. (Cnae 50 y 52).

Estos importantes cambios también se reflejan en la composición laboral del empleo, pues el empleo asalariado es el que concentra el crecimiento del sector al pasar de poco más de 34.000 trabajadores a más de 66.000. Por el contrario el empleo autónomo disminuye ligeramente al pasar de casi 30.000 a una cifra superior a 28.400 empleos.

Estas modificaciones en el empleo reflejan un cambio estructural muy importante y una forma de abordar el mercado desde las empresas mucho más adecuada que lo mostrado con anterioridad, en consonancia con otros sectores económicos desarrollados y en el camino de las estructuras equivalentes del sector minorista en los principales países de Europa.

Cuadro n.º 2. EVOLUCIÓN DE LOS DATOS LABORALES. SECTOR MINORISTA VASCO

Concepto	1987	2007	07/87
Personal ocupado (n.º)	64.007	94.885	48,2%
Autónomo	29.990	28.371	-5,4%
Asalariado	34.017	66.514	95,5%

Fuente: EUSTAT. (Cnae 50 y 52). Estimación 2007 s/datos sectoriales SS.

Sin embargo la mejor estructura contractual laboral no se corresponde con la dimensión empresarial, todavía muy concentrada en empresas de pequeña dimen-

sión, como se refleja en el cuadro n.º 3 que muestra como en más de 20 años apenas se han reducido en 3 puntos hasta alcanzar el 94% el número de empresas con un empleo situado entre 1 y 5 trabajadores.

Cuadro n.º 3. **EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS POR TAMAÑO DEL EMPLEO. SECTOR MINORISTA VASCO**

Concepto	1987	%	2008	%
1-5	32.357	97,5	30.363	94,3
6-9	525	1,6	1.067	3,3
10-50	304	0,9	676	2,1
>50	12	—	84	0,3
	33.198	100,0	32.190	100,0

Fuente: EUSTAT. INE. (Cnae 50 y 52). DIRCE.

Por el contrario, el sector reduce la presencia de las personas físicas, del 90% al 53% y aumentan las sociedades mercantiles, principalmente de responsabilidad limitada y anónima, del 7,5% al 35%, lo que refleja una mayor madurez en la gestión del patrimonio empresarial.

En estos veinte años, también las ventas registran un fuerte crecimiento y se sitúan en 2007 por encima de los 15.200 millones de euros, cuatro veces las de 1987 y con una inversión anual superior a los 321 millones de euros, casi siete veces las de 1987.

Asimismo, en los ratios los cambios son llamativos al pasar la inversión por empleo de menos de 1.000 euros/empleo a casi 3.400 en 20 años, lo que representa el 2,1% de las ventas, frente al 1,1% de 1987.

Cuadro n.º 4. **EVOLUCIÓN DE LOS DATOS DE VENTAS E INVERSIÓN. SECTOR MINORISTA VASCO**

Concepto	1987	2007
Ventas (miles €)	4.048.207	15.240.614
Inversión (miles €)	47.768	321.335
Ventas/Empleo (miles €)	63.246,3	160.622,0
Inversión/Empleo (miles €)	746,3	3.386,6
% Inversión /Ventas	1,1	2,1

Fuente: EUSTAT. INE. (Cnae 50 y 52).

La causa de esta evolución ha sido la trayectoria de crecimiento sostenido de la demanda de consumo, como consecuencia de los mismos factores señalados con anterioridad: el crecimiento del empleo, la mejora de la renta, el crecimiento del número de las familias y el aumento poblacional, por efecto de la inmigración y la mejora de la situación económica.

Pero también la estructura del gasto ha registrado cambios importantes en este período. Con el mantenido descenso del peso relativo de la alimentación (del 29 al 15%), el crecimiento del gasto en vivienda (del 20 al 31%) y una importante cuota de nuevos gastos, reflejo del cambio social y de la influencia de una sociedad europea que se manifiesta con mucha mayor fuerza que la que se registraba en 1987.

3. EL UMBRAL DEL 2010 Y LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA BOLKESTEIN. UN NUEVO TIEMPO PARA EL COMERCIO MINORISTA

Sin embargo los cambios no van a quedar en todo esto, ¡que no es poco!, pues la transposición obligada de la Directiva de Servicios a partir del 28 de Diciembre del pasado año, en toda la UE, va a suponer una nueva vuelta de tuerca en las exigencias de niveles de competitividad, ya de por sí elevadas, al unificar desde la Comisión y el Parlamento Europeo mecanismos de control y criterios hasta ahora dispersos o desiguales según países. En Euskadi y en el resto de Comunidades Autónomas todo ello supone una revisión profunda de aquellos que han afectado al desarrollo precedente, y por consiguiente van a influir en la expansión futura.

Por tanto, si no hay quien conozca, al sector después de 25 años, podemos decir que a partir de 2010 ya nada será igual. Y no es que no supiéramos que debíamos introducir reformas y ajustes sectoriales, algo señalado por numerosas y reputadas instituciones, para mejorar y corregir su funcionamiento, sino que, una vez más, hemos esperado a que nos lo exijan desde el exterior. Sin duda, mirar hacia otro lado ante nuestros problemas, es un rasgo de nuestra trayectoria histórica en materia económica.

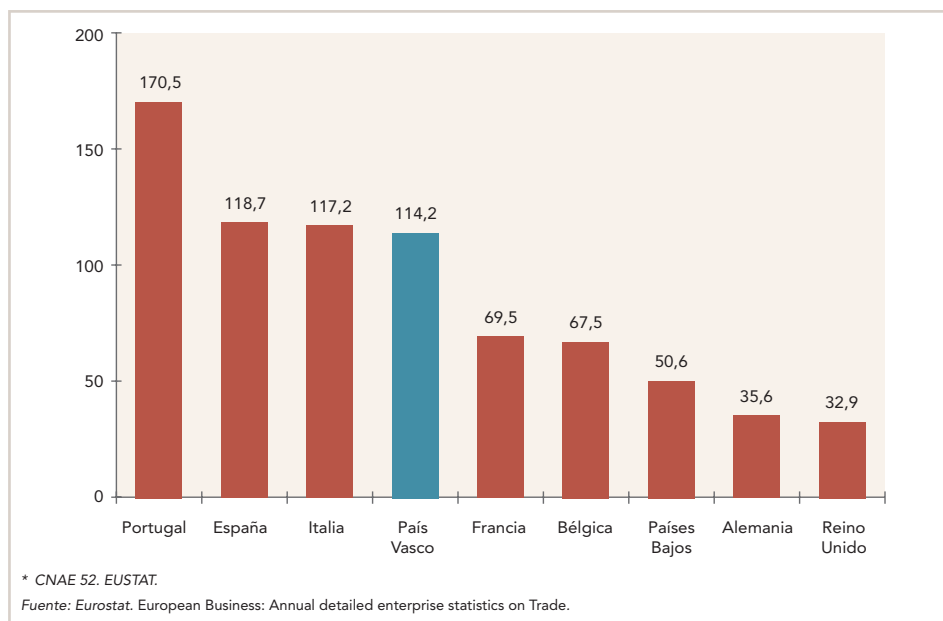
Las últimas informaciones disponibles, correspondientes al año 2006, permiten comparar la situación del sector minorista en España con respecto a los países de su entorno en la UE, cuyo desarrollo económico y dimensión deben convertirse en referencia de futuro.

Los datos recogidos ponen de manifiesto un nivel de desarrollo del comercio minorista heterogéneo entre los principales países europeos. El indicador de la densidad comercial, en el que se relacionan los datos estructurales con el tamaño poblacional de cada país es extraordinariamente significativo. Un dato de densidad comercial elevado, excesivamente numeroso debería corresponder con un volumen de compra elevado, de lo contrario es un factor de baja productivi-

dad. Pues bien, en este *ranking* destaca Portugal, con 170,5 establecimientos por cada 10.000 habitantes, seguido a una distancia considerable de España con 118,7 e Italia con 117,2, y el País Vasco con 114,2. Hay que señalar la distancia existente entre los datos de estos tres países y el resto de los analizados, con valores notablemente inferiores.

En efecto, a continuación y a considerable distancia se encuentran Francia (69,5 establecimientos/habitante) y Bélgica (67,5 establecimientos/habitante). Por su parte los países que presentan una menor densidad comercial son Reino Unido (32,9 establecimientos/10.000 habitantes) y Alemania (35,6 establecimientos/10.000 habitantes).

Gráfico n.º 1. **DENSIDAD COMERCIAL DE LOS PRINCIPALES PAÍSES EUROPEOS (2006)**
N.º/10.000 hab.



Otro dato de especial interés es el tamaño empresarial por países. En este indicador destaca el Reino Unido con un tamaño medio por empresa de 14,8 trabajadores, seguido de Alemania y Países Bajos con tamaños medios por encima de 9 trabajadores, mientras España, País Vasco, Italia y especialmente Portugal, son las que menor tamaño empresarial presentan con 3,4, 2,7 y 2,4 empleados por empresa, respectivamente.

**Cuadro n.º 5. DENSIDAD COMERCIAL Y TAMAÑO EMPRESARIAL MINORISTA
EN EUROPA (2006)**

Principales países*

Países	N.º empresas	Densidad comercial (empresas/10.000 hab.)	Tamaño empresarial (n.º de empleos/empresa)
Reino Unido	200.108	32,9	14,8
Alemania	293.379	35,6	9,4
Países Bajos	82.740	50,6	9,1
Bélgica	71.423	67,5	4,2
Francia	440.354	69,5	4,0
España	527.740	118,7	3,4
País Vasco	30.211	114,2	3,4
Italia	692.756	117,2	2,7
Portugal	180.759	170,5	2,4

* CNAE 52. EUSTAT.

Fuente: Eurostat. *European Business: Annual detailed enterprise statistics on Trade.*

Esta situación de retraso en el proceso de desarrollo y modernización del sector español de distribución comercial que se manifiesta en el reducido tamaño empresarial, tiene efectos en la gestión y los resultados empresariales, tal y como se recoge en los cuadros que figuran a continuación.

En efecto, el indicador de la Facturación/Empleo muestra que el País Vasco es el cuarto país con la media más baja, (128.400 euros/empleado). Países Bajos y Portugal por su parte, son los países con un ratio inferior al español, con 108.800 euros y 87.000 euros de facturación por empleado respectivamente, según los datos facilitados por Eurostat.

Por su parte, destacan Bélgica y Francia por ser los países que presentan ratios más elevados, con 221.500 y 215.000 euros/empleo respectivamente.

En relación con el indicador de Inversión neta por empresa, Reino Unido, destaca por ser el país que más invierte, alcanzando una cifra de 60.900 euros/empresa, seguido de Bélgica (30.600 euros) y Países Bajos (23.000 euros), a una distancia considerable. Las últimas posiciones están ocupadas por España (10.800 euros) por encima de Italia (7.400 euros de inversión por empresa), País Vasco (7.800 euros) y Portugal (7.700 euros).

Sin embargo, hay que señalar que la mayoría de países reducen ligeramente su inversión neta por empresa en 2006 frente al año precedente, a excepción de Francia y Bélgica.

Gráfico n.º 2. **FACTURACIÓN POR EMPLEO EN LAS EMPRESAS MINORISTAS EN EUROPA (2006)**

Principales países* (miles de euros)

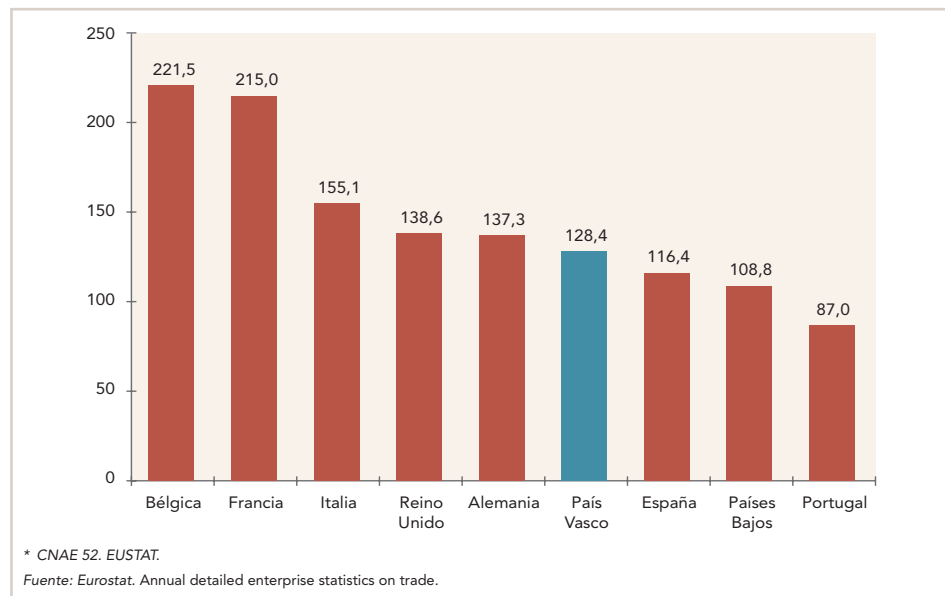
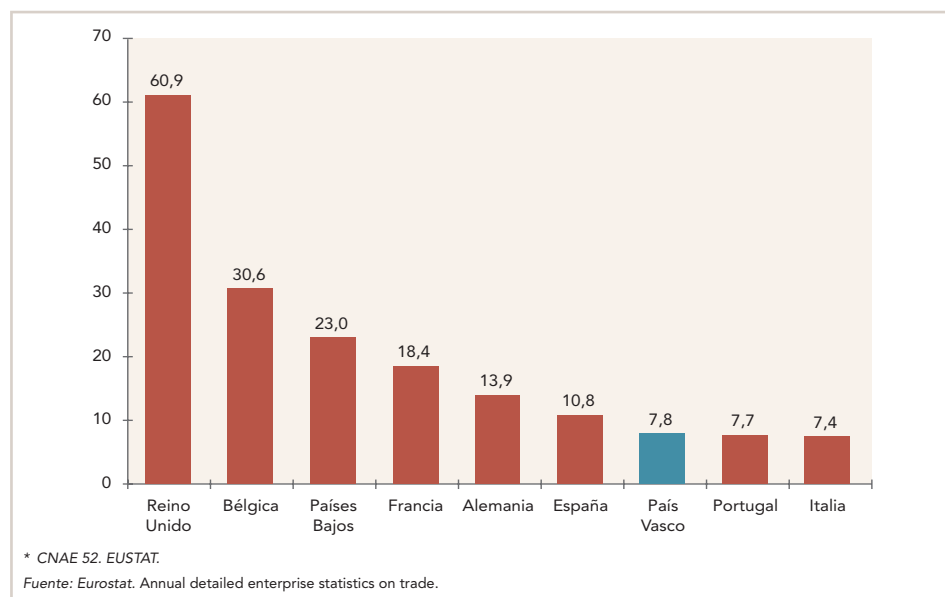


Gráfico n.º 3. **INVERSIÓN NETA POR EMPRESA EN LAS EMPRESAS MINORISTAS EN EUROPA (2006)**

Principales países* (miles de euros)



4. EL FUTURO DEL SECTOR MINORISTA. UN NUEVO TIEMPO COMIENZA

En esta situación cabe preguntarse hacia dónde se dirige el sector minorista. En multitud de ocasiones el sector, a pesar de las mejoras en la calidad y el servicio, no ha sabido leer adecuadamente el comportamiento de la demanda de consumo, en la que el ocio ha ganado su partida apropiándose de una importante cuota de mercado a la demanda de productos, e introduciendo nuevos gustos y hábitos sociales, con un consumidor que en el periodo analizado ha dado un giro copernicano por su capacidad de desplazamiento y la disposición de información y conocimientos sobre el sector, el producto y sus derechos,

Los datos medios empresariales de los minoristas vascos muestran todavía una distancia que es necesario recorrer hasta igualarse con los datos de los países europeos con los que tenemos un nivel de desarrollo económico similar. Hay que considerar que en una economía abierta las economías compiten con sus sectores respectivos en el ámbito del conjunto del mercado UE.

Todo parece indicar que, en los próximos años disminuirán el número total de establecimientos, por el lento goteo de los independientes a organizaciones empresariales, caminando hacia una convergencia con las densidades medias de la UE. Las empresas aumentarán su tamaño medio laboral con la incorporación de servicios propios y el incremento del número de establecimientos propios o integrados, el desarrollo de nuevos métodos de venta, presenciales o a distancia, y de formatos diversos bajo la cobertura de la misma organización empresarial.

La actual crisis es un acelerador que está desencadenando un nuevo modelo social, con cambios que hasta la fecha se veían lejanos.

Nuestro contexto social es cada vez más permeable a las influencias de su entorno, con crecientes rasgos comunes más cosmopolitas, y nos aproxima a una realidad social que en otros países europeos está marcando nuevas tendencias en gustos, formatos, calidades, movilidad, formación, información y servicios.

En este sentido, también hay que señalar la creciente e importante presencia de nuevas tendencias de tecnologías de compra, de relaciones sociales; bien directamente a través de una mejor movilidad o indirectamente mediante la tecnología. Estas tendencias están abriendo el camino a nuevas formas de compra que, aunque todavía no son muy importantes para el conjunto de la sociedad, no son desdeñables en determinados segmentos de edad, cuyos integrantes pasaran en breve a convertirse en compradores principales. La innovación, cuya presencia sectorial todavía no es importante ni generalizada, va a ser un componente de gran importancia en el desarrollo minorista.

Otro aspecto importante, que está pendiente de solución, es la ciudad, que puede convertirse en un elemento de atracción de compra para el mantenimiento de hábitos pero que, como consecuencia del elevado precio del suelo, puede llegar a perderse, bien hacia el extrarradio, bien hacia las compras por Internet.

Finalmente, el otro elemento desencadenante va a ser la aplicación de la Directiva de servicios, que va a cambiar las reglas de juego y los mecanismos de concesión de nuevas implantaciones, y va a suponer más competencia y en la mayoría de casos novedades con respecto a la oferta existente. La experiencia acumulada por otros sectores económicos que han vivido procesos de cambio (el industrial es un ejemplo en la década de los 80 con una apertura industrial frente a casi 100 años de proteccionismo) ya puso de manifiesto que la entonces CEE, ahora UE, no es una institución que pasa por alto el cumplimiento de sus exigencias.

En definitiva, todo parece anunciar que un nuevo tiempo comienza para el sector del comercio minorista, una nueva sociedad, un contexto de cambio muy importante, una crisis histórica y una institución tutelar (Comisión Europea) con una Directiva que parece marcar el comienzo de una nueva época. Después de muchos años de análisis interminables y de mecanismos de demora en la toma de decisiones claves para el desarrollo del sector parece que ha llegado la hora del cambio.

Aquellos que así lo entiendan les esperará el futuro y tendrán su oportunidad, el resto descubrirán que a partir del 2010 ya nada fue igual.

Retos para el País Vasco, tras tres décadas de desarrollo del sistema y de las políticas de innovación

El artículo analiza, desde el marco de los sistemas regionales de innovación, la evolución experimentada por el sistema de innovación vasco y sus políticas de innovación desde la puesta en marcha de estas a comienzos de los años 80 hasta la actualidad, y la posición relativa que dicho sistema presenta con relación a los países y regiones de la UE-27. Como consecuencia de ello, se identifican una serie de retos tanto en materia de estrategia de innovación como en los grandes tipos de problemas que una política de innovación debe atender: debilidades en los componentes del sistema, en las interrelaciones entre tales componentes y en su capacidad para diversificarse y no quedar atrapado en fenómenos de *lock-in*.

Berrikuntzako erregio-sistemaren pentsamoldean oinarriturik, artikulu honek Euskal Autonomia Erkidegoko berrikuntzako sistemak eta politikek azken hiru hamarkadetan, politika horiek 80ko hamarkadaren hasieran abian jarri zirenetik, izandako eboluzioa aztertzen du. Halaber, artikulu honetan alderatu egiten da berrikuntzako sistema hori EB-27ko herrialde eta erregioetakoekin, haren posizio erlatiboa jakiteko asmoz. Azkenik, aurrekoan oin hartuz, Euskal Autonomia Erkidegoaren berrikuntzako estrategiarako zein diren erronkak identifikatzen dira eta baita bere berrikuntzako politikak aurre egin behar diren sistemaren hiru hutsegiteei: berrikuntzako sistemaren osagaietan egon daitezkeen ahultasunei, sistemako osagaien arteko harreman pobrezari, eta dibertsifikatzeko eta teknologia eta produktu zaharretan katigatuta ez gelditzeko gaitasunik ez izateari.

Within the general framework of regional innovation systems, this paper analyses the changes over time in the Basque innovation system and its innovation policies since its inception in the early 1980s, and compares the Basque innovation system with those in place in the countries and regions of the EU-27. As a result, a number of challenges are identified with regard to the innovation strategy for the Basque Country, with regard to the major problems that innovation policy must address: weaknesses in the components of the system, in the links between those components and in the ability of the system to diversify so as not to be trapped in a lock-in process.

Índice

1. Introducción conceptual: los sistemas regionales de innovación
2. Evolución del sistema vasco de innovación desde 1980
3. El sistema de innovación vasco: perspectiva comparada actual
4. La política de ciencia, tecnología e innovación en el País Vasco
5. Resumen y conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: sistema regional de innovación, País Vasco, política de innovación, benchmarking, sistema científico, sistema tecnológico, agentes de I+D, centros tecnológicos.

Keywords: regional innovation system, Basque Country, innovation policy, benchmarking, scientific system, technological system, R&D agents, technological centres.

N.º de clasificación JEL: O18, O31, O33, O43, R11.

1. INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL: LOS SISTEMAS REGIONALES DE INNOVACIÓN

La recuperación de competencias y la puesta en marcha efectiva de un Gobierno regional en el País Vasco a comienzos de los 80 coincide en el tiempo con un reconocimiento generalizado de economistas, geógrafos y urbanistas de que los modelos de desarrollo regional hasta entonces manejados (inspirados mayormente en la teoría de la localización o en la lógica de los modelos de los polos de crecimiento) habían ofrecido resultados insatisfactorios. En respuesta a esa crisis, en dicha década comienzan aparecer distintas escuelas o aproximaciones que enfatizan la importancia de los factores endógenos y de la innovación en las iniciativas de desarrollo: el GREMI (grupo de investigación sobre el *milieu innovateur*), los distritos industriales, la escuela californiana de geografía económica, la corriente francesa de los sistemas productivos locales, los enfoques ligados a los sistemas de innovación... (véase para una revisión de tales corrientes, Moulaert y Sekia, 2003).

Entre todas esas corrientes hay una que, tanto en términos académicos como de aplicación en políticas públicas, ha prevalecido: la de los sistemas regionales de innovación (Navarro, 2010). Aunque los primeros diseños del sistema de innovación que emprenden los gobiernos vascos son bastante pragmáticos y más inspirados en experien-

cias internacionales que en desarrollos teóricos (Moso, 1999), a medida que se avanza en la formalización de una política científica y tecnológica en este territorio va haciéndose más palpable la impronta del enfoque de los sistemas regionales de innovación, tanto en los planes y políticas que se ponen en marcha por el Gobierno vasco como en los análisis que sobre el caso vasco se van realizando. En efecto, como se señala en la Introducción al número sobre sistemas regionales de innovación recientemente publicado por *Ekonomiaz*, investigadores vascos colaboraron en obras clave en el desarrollo de este enfoque (especialmente, Cooke, Gómez Uranga y Etxebarria, 1997); algunos de los autores internacionales más destacados se ocuparon específicamente del caso vasco (por ejemplo, Cooke y Morgan, 1998; Tödtling y Kaufmann, 1999); y las principales aproximaciones que, desde autores locales, se hacen al sistema vasco de innovación, también beben de ella (Gómez Uranga *et al.*, 1999 y 2000; Lavía y Olazarán, 2000; Lavía *et al.*, 2000; Buesa, 2001; Moso y Olazarán, 2001; Navarro y Buesa, 2003; Gobierno Vasco, 2005; Aguado, 2008; Bayona *et al.* 2009; Navarro, 2009a y 2010).

Cabe entender un sistema regional de innovación como integrado por: 1) un subsistema de generación y difusión de conocimiento o infraestructura de apoyo regional (laboratorios de investigación públicos y privados, universidad, centros de formación continua...); 2) un subsistema de explotación de conocimiento o estructura de producción regional (empresas); 3) un subsistema político de organizaciones gubernamentales y agencias de desarrollo regional; 4) un marco socio-económico y cultural; y 5) un conjunto de ligazones con otros sistemas regionales, nacionales y globales para la transmisión de conocimiento (Tödtling y Trippl, 2005). Al igual que sucede en la corriente más general de los sistemas de innovación en la que algunos conciben el sistema de innovación en un sentido más restrictivo (esto es, centrándose en las organizaciones e instituciones más ligadas a un tipo de innovación tecnológica, que descansa en un conocimiento de base científica) y otros en un sentido más amplio (esto es, abarcando también a organizaciones e instituciones ligadas a otros tipos de innovación y a conocimientos basados en la práctica) (Lundvall, 2007; y Jensen *et al.*, 2007), también en el ámbito de los sistemas regionales de innovación se encuentran concepciones que abordan éstos desde una visión amplia o restrictiva (Asheim y Coenen, 2006).

Los sistemas de innovación existentes son fruto de un proceso evolutivo. Tomando en cuenta que las posibilidades de evolución futura están condicionadas (*path-dependency*), pero no totalmente determinadas (*past-dependency*), por la evolución pasada, los territorios deben perseguir la construcción de ventajas competitivas (de carácter dinámico, a diferencia del carácter estático de las ventajas comparativas), definiendo y desarrollando estrategias y políticas de innovación (Asheim *et al.*, 2006). En efecto, el enfoque de los sistemas de innovación, basado en la teoría evolucionista, sostiene que los sistemas de innovación pueden presentar fallos o problemas que requieran una intervención pública para su corrección (Edquist, 2001 y 2008; Chaminade *et al.*, 2009). Aunque no existe un total consenso sobre tales fallos y el modo de denominarlos (Woolthuis *et al.*, 2009), uno de los más empleados por la literatura de sistemas regionales de innovación (Tödtling y Trippl,

2005), al que recurriremos más adelante para la evaluación de las políticas aplicadas en el País Vasco, es aquél que distingue entre fallos en los componentes del sistema, fallos en las interrelaciones entre los componentes y fallos de la dinámica del sistema (de *lock-in* o transición).

Por último, para el análisis de un sistema de innovación resulta apropiado distinguir entre indicadores de *input* y de *output*; y, a su vez, dentro de los de *output*, entre los más directamente ligados a la innovación y los referidos a los efectos económicos que de dicha innovación se generan (Arundel y Hollanders, 2008).¹ Con relación a estos últimos, tal como señalan Lundvall *et al.* (2009), el análisis del sistema de innovación debe ligarse al del desempeño económico, pues la función última del sistema de innovación no es maximizar la cantidad de innovación sino el bienestar económico (y de otro tipo), y el análisis de los sistemas de innovación debe ocuparse de cómo tiene lugar la innovación, pero también de cómo ésta es transformada en desempeño económico. Pero, como Edquist (2008) indica, tampoco debe confundirse el análisis del sistema de innovación con el de todo el sistema económico y hay que tener en cuenta que en el desempeño económico no sólo está influyendo la innovación.

Tras esta breve introducción conceptual, para situar el marco desde el que se abordarán los análisis empíricos posteriores, en el apartado segundo trataremos de la evolución de los principales indicadores de *input* y *output* del sistema de innovación desde 1980 hasta la actualidad. En el tercer apartado procederemos a un análisis comparado, con otros países y con las regiones europeas, de la posición que presenta el País Vasco en la actualidad. En el cuarto capítulo trataremos de las políticas y estrategias de innovación seguidas por el Gobierno Vasco para incidir sobre el sistema de innovación. Y, en un quinto y último apartado, efectuaremos un resumen y extracción de conclusiones.

2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA VASCO DE INNOVACIÓN DESDE 1980

2.1. Indicadores de *inputs* de innovación

Son escasos los indicadores de innovación disponibles para series históricas largas, y lo son mucho más aún los referidos a ámbitos regionales. A eso se debe que en este apartado dedicado a la evolución mostrada por el sistema vasco desde 1980 hasta la actualidad las comparaciones de los datos del País Vasco se realicen con países, y no con regiones, tal como sería más apropiado. Por otro lado, dado que en otros artículos del monográfico se analizan algunas variables relacionadas con la in-

¹ En la literatura inglesa con frecuencia se reserva el término *output* para los indicadores de resultados innovadores, y los términos *outcome* e *impact* para los de los efectos económicos. Es más, algunos reservan el término *outcome* para referirse al efecto directo de la innovación en la marcha económica del agente innovador; y el de *impact*, para referirse al efecto más global y largo en el conjunto de la economía o de la sociedad.

novación, me remitiré en tales casos a tales trabajos salvo que haya en dicha variable algo especialmente relevante para el análisis de la innovación.²

Nuestro primer indicador de *input* innovador será la tasa de inversión. No toda actividad inversora constituye una actividad innovadora, ciertamente. Pero como señala la literatura de innovación (véase, por ejemplo, Smith 2001), la innovación para ser llevada a cabo normalmente requiere una inversión de capital y la mayoría del gasto de innovación de las empresas corresponde más a compras de maquinaria que a actividades de I+D. En tal medida, si se dispone de la formación bruta de capital desagregada por tipo de productos, la parte correspondiente a productos metálicos y maquinaria (en porcentaje del PIB) puede constituir una aproximación a la actividad innovadora basada en compra de maquinaria que realiza un territorio. Tales datos han sido estimados para las comunidades autónomas españolas por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) y se encuentran disponibles para los países europeos y EE.UU. en la base Ameco.

En la UE-12 están comprendidos los países de la UE-15, excepto Grecia, Luxemburgo y Suecia, para los que la base Ameco no proporciona datos para todos los años de la serie.

A partir de ellos se ha elaborado el gráfico n.º 1 que muestra, en primer lugar, el claro efecto que el ciclo económico ejerce en este tipo de inversión: tasas bajas (1980-84), tasas altas (1985-91), tasas bajas (1992-97), tasas altas (1998-2001) y tasas moderadas (2001-2006). Por otro lado, la tasa de inversión en productos metálicos y maquinaria ha sido mayor en todo el período en el País Vasco que en España, en lo que posiblemente ha podido incidir la mayor especialización industrial de la primera. La tasa inversora del País Vasco ha sido también mayor que la de EE.UU., excepto en los momentos de crisis. Y, en cuanto a la UE-12, la tasa inversora de ésta ha superado a la del País Vasco hasta la segunda mitad de los años 90, período a partir del cual la tasa vasca supera a la europea.

Otro importante indicador de *input* de innovación de base científica que cabe reconstituir para el País Vasco, es el gasto en I+D en porcentaje del PIB. A este respecto, a comienzos de los años 80 el País Vasco se encontraba más retrasado incluso que la media española (gráfico n.º 2), fruto entre otras cosas de la falta de cultura heredada por las empresas (tras los largos años vividos con el franquismo al amparo de la competencia); de lo incipiente que era la universidad pública vasca y del sesgo hacia la docencia, en detrimento de la investigación, que presentaba la universidad privada vasca (con mayor implantación en el País Vasco que en el resto de España); y de la ausencia de organismos públicos de investigación en esta región.

² Así, el capital humano, incluido habitualmente entre los indicadores de *input* de innovación por ser un capacitador de la innovación, no se abordará aquí puesto que se trata en los artículos de Alberdi, y De la Rica *et al.*; e igualmente el de las exportaciones por niveles tecnológicos, considerado habitualmente un indicador de *output* innovador, tampoco se tratará aquí, pues se analiza en el artículo de Alberdi.

Gráfico n.º 1. **INVERSIÓN BRUTA EN PRODUCTOS METÁLICOS Y MAQUINARIA**
(en porcentaje del PIB)

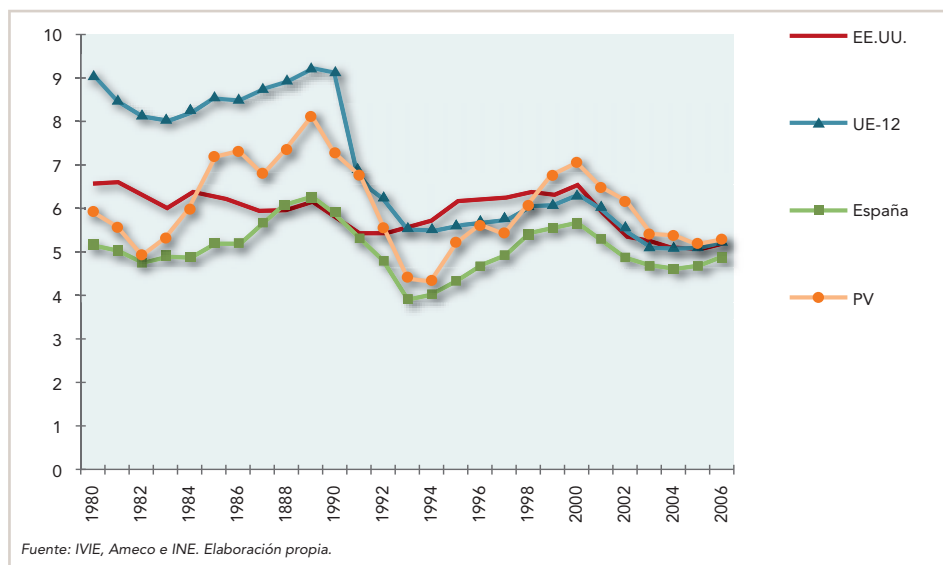
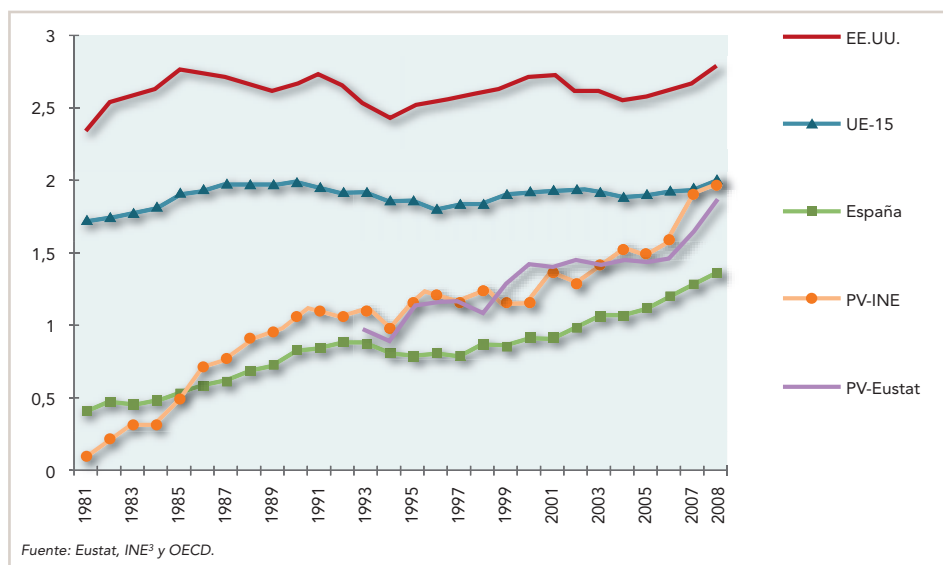


Gráfico n.º 2. **EVOLUCIÓN DEL GASTO EN I+D EN % DEL PIB**



³ Los datos del 1981-86 del País Vasco, incorporados en la línea del INE, están tomados de Moso (1999). Los datos de Moso difieren ligeramente de los que publicó el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco para el periodo 1977-84.

Como fruto de la decidida apuesta que el Gobierno vasco efectúa a favor de la I+D, el gasto en I+D en proporción del PIB experimenta un fuerte crecimiento en la década de los 80, de modo que se reducen las diferencias con respecto a la UE-15 y EE.UU., y la intensidad de gasto en I+D de la economía vasca logra superar a la de la media española a mediados de dicha década.⁴ En la primera mitad de los años 90, en un contexto internacional de crisis económica y de reducción de la intensidad del gasto en I+D en los países avanzados, el crecimiento de la intensidad del gasto en I+D del País Vasco también se detiene. Entre 1995 y 2005, dentro en un marco de ligera recuperación de la intensidad del gasto en I+D en la UE-15, EE.UU. y España (ordenados de menor a mayor recuperación), las estadísticas del INE y Eustat ofrecen una imagen contrapuesta para el País Vasco: aunque el punto de partida y de llegada que ofrecen ambas estadísticas es bastante similar, según el INE la intensidad del gasto en I+D del País Vasco permanece relativamente estancado hasta el año 2000 y luego entre los años 2000 y 2005 crece fuertemente; mientras que, de acuerdo con los datos de Eustat, la intensidad del gasto en I+D del País Vasco crece notablemente en la segunda mitad de los años 90, y luego se estanca en la primera mitad de la primera década de los años 2000. Es a partir de 2006 cuando tanto Eustat como INE ofrecen un fuerte crecimiento de ese indicador en el País Vasco, superior a los que experimentan la media española y EE.UU. Así, según el INE, en 2008 el País Vasco alcanza un gasto en I+D en proporción del PIB del 1,96%, prácticamente similar al 1,99% de la UE-15. Según Eustat, en cambio, la intensidad del gasto en I+D del País Vasco era en 2008 del 1,85%, inferior por tanto al de la media de la UE-15.⁵

La estadística de I+D resulta valiosa también porque permite ver el peso que los distintos actores del sistema de innovación tienen en el desempeño de la I+D y su evolución en el tiempo. Desgraciadamente, tales datos no resultan muy fiables hasta 1996, debido a los cambios metodológicos habidos en las estadísticas de I+D relati-

⁴ Resulta un tanto engañoso hablar de la media española, especialmente en aquel período en que las diferencias regionales eran mayores y la mayor parte del gasto se concentraba en Madrid. En 1987, primer año con datos regionalizados de gasto en I+D en porcentaje del PIB, sólo Madrid (1,83%) y el País Vasco (0,81%) y Cataluña (0,64%) poseían un valor igual o superior a la media española (0,64%).

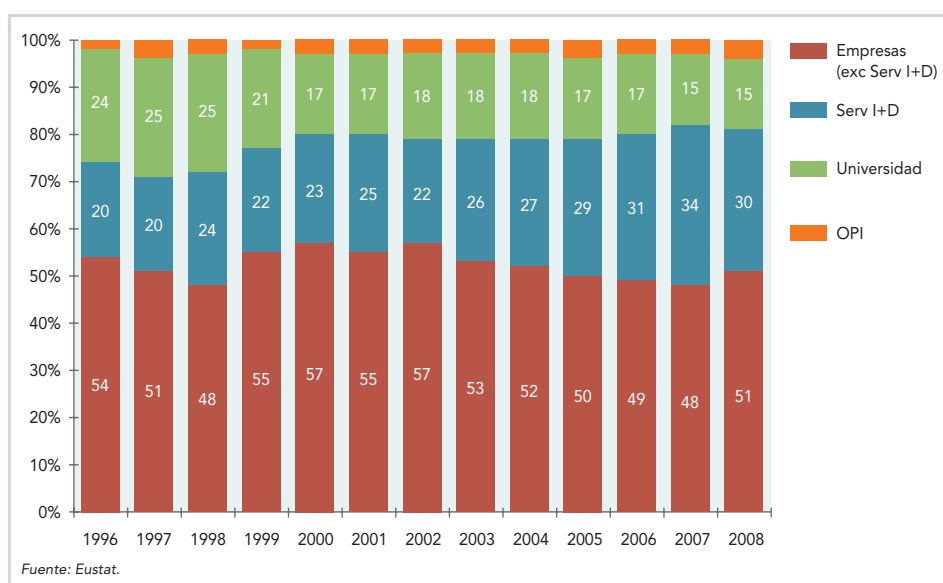
⁵ Son notables las discrepancias en determinados aspectos de las estadísticas de I+D de Eustat e INE. Como ya hemos expuesto en otras ocasiones (Navarro y Buesa, 2003; Navarro, 2009), tanto por razones ligadas al modo de elaboración de la estadística (número de entidades encuestadas, procesos de depuración de los datos recogidos...) como por la concordancia que los datos de esta estadística muestran con los de otras estadísticas relativas al País Vasco, consideramos que la estadística de Eustat refleja más adecuadamente la situación y evolución de la I+D del País Vasco que la del INE. Otra cosa es que, para comparaciones con otras comunidades autónomas o la media española, resulte preferible la del INE, dado que los datos que para el País Vasco ofrece el INE son más comparables y homogéneos con aquellos que los de Eustat.

Conviene asimismo recordar que los datos que para el País Vasco ofrece Eurostat son los proporcionados por el INE. Para las comparaciones con las restantes regiones europeas o con otros países, considero que resultarían preferibles los datos de Eustat, por reflejar más apropiadamente la realidad vasca.

vas al País Vasco (véase Buesa *et al.*, 2001). De la lectura del gráfico n.º 3, en el que se recoge la distribución de dicho gasto, a partir de 1996, se deduce que:

- Los organismos públicos de investigación (OPI) poseen una importancia nima en el País Vasco (4% en 2008, su punto más alto en toda la serie histórica, frente al 11% en EE.UU., 12% en la UE-15 y 18% en España). La Administración central española concentró la actividad de las OPI en unas pocas comunidades autónomas (Madrid, Cataluña, Andalucía y Valencia); y la Administración vasca recurrió a otras figuras (centros tecnológicos y de excelencia) que se contabilizan como empresas y no como OPI, para generar infraestructuras científico-tecnológicas.
- La universidad ve reducirse su peso en el sistema vasco a lo largo del período, de modo que, si bien al comienzo del período suponía en torno al 25% de todo el gasto en I+D del País Vasco, en el último año disponible sólo supone un 15% del gasto en I+D, frente un 27% en España o un 22% en la UE-15.
- Dado que las infraestructuras científico-tecnológicas, debido a su naturaleza jurídica privada, se contabilizan en el sector empresas, se ha desagregado el gasto en I+D del sector empresarial entre el correspondiente a los Servicios de I+D (categoría en que se incluyen las infraestructuras citadas) y el resto de empresas. Por otro lado, ha habido a lo largo de la última década un notable proceso de desagregación de actividades de I+D de las empresas,

Gráfico n.º 3. **PORCENTAJE DEL GASTO EN I+D, POR AGENTES, EN EL PAÍS VASCO**



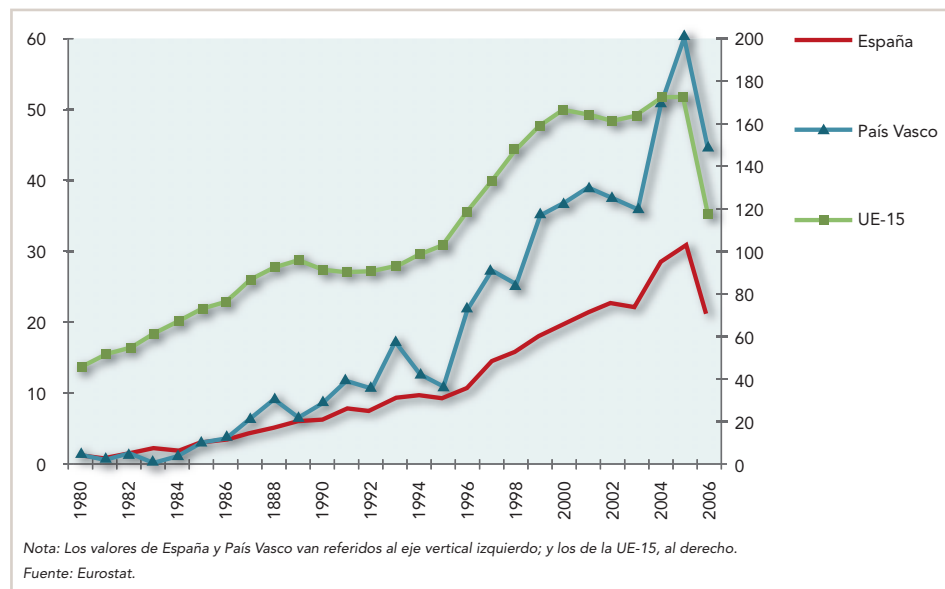
para constituirse como unidades de I+D independientes, y así beneficiarse fiscalmente y percibir más ayudas de los programas vascos de apoyo a la I+D. Esas nuevas unidades de I+D, que generalmente sólo proveen de servicios de I+D a su empresa matriz, se contabilizan por Eustat en el sector Servicios de I+D, por lo que reducen un tanto ficticiamente el peso de la I+D del resto de empresas y aumentan el de servicios de I+D.⁶ En suma, como consecuencia de la contabilización de las infraestructuras científico-tecnológicas (centros tecnológicos, CIC y BERC) en el sector empresas, éste posee un peso relativo (81%) superior al de otros lugares (55% en España, 65% en la UE-15 y 73% en EE.UU. en 2008), y el sector empresas, en su conjunto, ha ido ganando peso relativo en las actividades de I+D dentro del sistema vasco de innovación (7 puntos porcentuales entre 1996 y 2008), a costa fundamentalmente de la universidad. Ese incremento del peso del sector empresas se debe fundamentalmente al crecimiento de los servicios de I+D, que se contabilizan como empresas. La pérdida del peso relativo del resto de empresas parece poder explicarse, en cambio, por la desagregación de las unidades de I+D en un número importante de empresas y su constitución como unidades independientes de I+D.

2.2. Indicadores de *output* de innovación

El indicador de *output* innovador más frecuentemente empleado, a pesar de sus limitaciones (véase Buesa *et al.*, 2007), es el de patentes. En el gráfico n.º 4 se recogen las patentes EPO (*European Patent Office*) por millón de habitante en el País Vasco, España y la UE-15.

Del citado gráfico se desprende el reducido número de patentes EPO del País Vasco y España, con relación a la UE-15. El País Vasco partía de un nivel de patentes EPO por millón de habitantes 25 veces menor que el de la media de la UE-15 en 1980, y a pesar del gran crecimiento que muestra su indicador en este período (especialmente, tras 1995), todavía en 2005-2006 su indicador se situaba entre 2,5 y 3 veces por debajo del de la UE-15. En cuanto a la comparación con España, hasta 1985 el valor del País Vasco se sitúa por debajo del de la media española; entre 1985 y 1995 el País Vasco crece y trata de despegarse del valor de la media española, pero sin éxito; y es tras 1995 cuando, con la excepción de un pequeño declive en 2002-2004, el País Vasco despegue y supera ampliamente el valor promedio español (aunque, aun así, sigue siendo superado por los valores de Navarra y Cataluña).

⁶ De acuerdo con una explotación específica solicitada a Eustat, de las 33 unidades de I+D empresariales registradas en la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación (RVCTI) y que aparecen en la estadística de I+D de Eustat en 2007, sólo 8 existían en el año 2000. Si tales unidades de I+D se registraran en el sector empresas, en lugar de hacerlo en Servicios de I+D, el crecimiento del peso relativo de los Servicios de I+D entre 2000 y 2007 habría sido 5 puntos porcentuales menor, y el del resto de las empresas habría sido 5 puntos porcentuales mayor.

Gráfico n.º 4. **PATENTES EPO POR MILLÓN DE HABITANTES**

2.3. Indicadores de *output* económico

El principal indicador de *output* económico ligado a la innovación es la productividad y en concreto el concepto que según los economistas mejor la refleja es la productividad total de los factores (PTF). En el artículo inicial de Alberdi se aborda una estimación de la PTF para el País Vasco y España sobre datos de Eustat, que confirma unos valores superiores de la PTF en el período que va hasta 1995 y una moderación grande para la siguiente década, que en el caso de España se torna en valores negativos. Pero hay que señalar que los resultados pueden cambiar dependiendo de las fuentes estadísticas, de la metodología y de las variables consideradas.⁷ Así un reciente trabajo de Erauskin-Iurrita (2008) y otro trabajo de próxima publicación que extiende el análisis al período 1964-2006 nos proporciona resultados según fuentes estadísticas, al tiempo que los compara también con la Unión Europea y Estados Unidos.

En cuanto a la diferencia de trabajar con los datos de Eustat o del INE para el País Vasco, puede decirse *grosso modo* que Eustat ofrece una tasa media de crecimiento medio 0,5 puntos porcentuales superior a la del INE, como consecuencia fundamentalmente de las diferencias en los deflatores empleados por uno y otro instituto. Tal diferencia afecta a las tasas estimadas de variación de la PTF, de modo

⁷ Recientemente la NESTA, en el Reino Unido, ha propugnado medir la innovación como la suma de los crecimientos de productividad derivados de un incremento del capital intangible (o de conocimiento) y de un crecimiento de la productividad total de los factores (PTF). (Véanse NESTA, 2009; Haskel *et al.*, 2009)

Cuadro n.º 1. VARIACIÓN MEDIA ANUAL DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES

		1975-1995	1995-2006	2004-2006
Base KLEMS	EEUU	0,20	0,70	1,02
	UE-10	0,87	0,36	0,82
	España	0,49	-0,77	-0,79
Erauskin-lurrita	España	1,53	-0,36	-0,25
	Navarra	1,30	-0,80	-0,19
	PV-INE	0,58	-0,02	1,02
	PV-Eustat	1,12	0,77	1,46

UE-10: la UE-15 tradicional, a excepción de Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Suecia.

Fuente: Base KLEMS y Erauskin-lurrita (2010).

que la estimada con datos de Eustat supera ampliamente la estimada con datos del INE. Por otra parte, las tasas estimadas para el País Vasco en base a Eustat se comparan en general de modo favorable con la Unión Europea y los Estados Unidos. Además, en el período más reciente (2004-2006) tiene lugar una clara mejora en la PTF, particularmente evidente en el País Vasco.

3. EL SISTEMA DE INNOVACIÓN VASCO: PERSPECTIVA COMPARADA ACTUAL

3.1. Estadística de I+D: comparación con países

El peso de las actividades de I+D del País Vasco es muy distinto según la unidad empleada para medir su intensidad y según la estadística empleada (cuadro n.º 2): medida como porcentaje del gasto en I+D sobre el PIB su intensidad de I+D se situaba en 2008 casi al nivel de la de la UE-15, mientras que en términos del personal de I+D en porcentaje del empleo el País Vasco supera ampliamente a la UE-15. Esa discrepancia es fruto fundamentalmente de los mayores costes laborales por persona de I+D en los países europeos más avanzados. El menor coste laboral del personal de I+D del País Vasco parece deberse, a su vez a: (a) una menor profesionalización, especialización y productividad del personal de I+D vasco, tal como se refleja en el hecho de que en el País Vasco sean menores que en la UE-15 el porcentaje de personal de I+D que opera a plena dedicación, los tamaños de los equipos y unidades de I+D y el número de patentes por investigador; (b) por una menor remuneración del personal de I+D en el País Vasco, que se sitúa en el sector empresas un tercio por debajo de la de los países avanzados de la UE-15.

**Cuadro n.º 2. INDICADORES DE LAS ESTADÍSTICAS DE I+D
(2008 o año más próximo)**

	País Vasco Eustat	País Vasco INE	España	UE-15	EEUU
Gasto total en I+D (en % del PIB)	1,85	1,96	1,35	1,99	2,77
Personal de I+D, en EDP (en % del empleo)	1,50	1,46	1,06	1,24	n.d.
Gasto en I+D de empresas (en % del PIB)	1,50	1,59	0,74	1,28	2,01
Gasto en I+D del Gobierno (en % del PIB)	0,07	0,09	0,25	0,24	0,29
Gasto en I+D universitario (en % del PIB)	0,28	0,28	0,36	0,44	0,36
Gasto en I+D manufacturero (en % del VAB)	2,76	n.d.	2,90	6,30	10,10
Gasto en I+D por empresas > 250 trabaj. (%)	27,40	n.d.	51,15	77,10	85,03
Gasto en I+D empresarial financiado por la Administración	31,20	n.d.	16,30	7,10	8,90
Gasto en I+D empresarial financiado por las empresas	65,00	n.d.	75,10	82,10	91,10
Gasto en I+D empresarial financiado por el extranjero	3,50	n.d.	8,40	10,60	n.d.

Fuente: Eustat, INE, Eurostat y OCDE.

Desde el punto de vista de distribución por agentes ejecutores de la I+D, tal como hemos señalado, dentro del sistema vasco destacan las actividades de I+D del sector empresas, al computarse como empresas los centros tecnológicos y de excelencia. La universidad, en cambio, desempeña un papel claramente inferior al que tiene en la UE-15 o en España, si bien Navarro (2009a) muestra que el problema de la universidad vasca está más ligado al gasto por investigador y, sobre todo, a su eficiencia, que al menor número de investigadores. Y, es en los organismos públicos de investigación donde más evidente resulta la desventaja del País Vasco. Los datos de financiación y subcontratación entre agentes, aportados por Navarro (2009a), apuntan además a una falta de interrelación de los componentes del sistema.

En 2008 había 1.474 empresas desarrollando actividades de I+D en el País Vasco, que suponían un 0,8% del total de empresas. Aunque este porcentaje es superior al de las restantes comunidades autónomas españolas (excepto Navarra), cabe calificarlo de bajo, y pone claramente de manifiesto que en la gran mayoría de empresas vascas la innovación tiene lugar por vías distintas de la I+D. No obstante, aunque suponen un bajo porcentaje sobre el número total de empresas, las empresas con I+D del País Vasco suponen el 13,5% del empleo empresarial, al ser su empleo medio (87 trabajadores) claramente superior al empleo medio de las empresas vascas (5 trabajadores).

Si excluimos del sector empresas las infraestructuras científico-tecnológicas no universitarias de naturaleza privada y nos concentramos únicamente en la industria manufacturera, la aparente fortaleza del sector empresarial vasco en materia de I+D se desvanece. La intensidad del gasto en I+D de la industria manufacturera vasca (es

decir, el porcentaje del gasto en I+D sobre el VAB) era la mitad de la de la UE-15 y casi cuatro veces menor que la de la estadounidense. Aunque en parte ello es debido a la falta de industrias manufactureras de alta tecnología en la estructura productiva vasca (o, incluso, a la contabilización por Eustat de las unidades de I+D segregadas de sus empresas matrices dentro de los Servicios de I+D), eso se debe sobre todo a la menor intensidad del gasto en I+D de la empresa vasca.

Ligado en parte a lo anterior, mientras en el País Vasco sólo algo más de una cuarta parte del gasto en I+D empresarial es llevado a cabo por empresas de 250 o más trabajadores, en España es aproximadamente la mitad, en la UE-15 tres cuartas partes, y en EE.UU. llega incluso al 85%. Aunque en ello pueden influir algunos factores que dificultan una apropiada comparación, parece innegable que la ausencia de grandes empresas en el País Vasco afecta a la consecución de una elevada intensidad del gasto en I+D empresarial. No obstante, recientemente se observa que la tendencia antaño existente a la concentración de la I+D en empresas grandes se ha detenido en los países avanzados e incluso ha cambiado de signo, de modo que el peso de las pymes en las actividades de I+D ha empezado a crecer.

Otro rasgo del sistema vasco es el mayor porcentaje que supone la financiación de la I+D empresarial con fondos públicos, y en especial con los provenientes de la Administración vasca, que en 2008 supuso el 18% del total del gasto en I+D empresarial, un porcentaje que superaba ampliamente al aportado por la Administración central (13%). A eso habría que sumar el favorable tratamiento fiscal a la I+D existente en el País Vasco, uno de los más generosos de la OCDE (Martínez y Aguado, 2007). Junto a ello, la financiación de la I+D empresarial procedente del extranjero se sitúa, a pesar de la actividad de los centros tecnológicos en ese sentido, dos veces y media por debajo del porcentaje correspondiente a la media española, y tres veces por debajo del de la media de la UE-15. Esa es otra más de las señales de que el sistema de I+D vasco posee un serio problema de apertura e internacionalización.

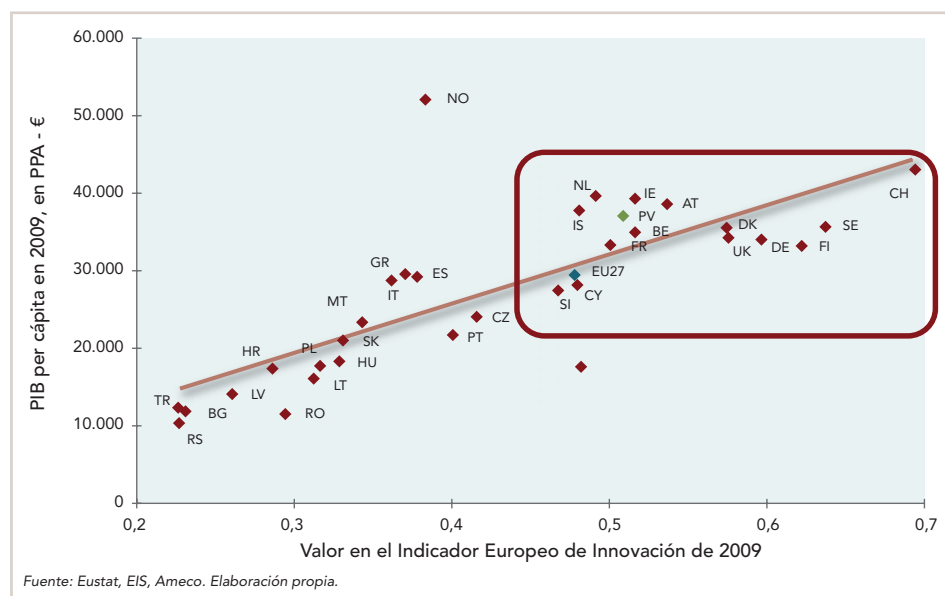
3.2. Cuadro de indicadores de innovación europeo (EIS)

Para superar el reduccionismo y limitaciones de las estadísticas de I+D (a saber: el que la I+D es un indicador de *input* o recursos, pero no de *output* y capacidades, el que hay otras muchas actividades de innovación distintas de la I+D y el que la I+D está muy condicionada por la estructura sectorial y empresarial del territorio), la Comisión Europea impulsó la creación de un indicador compuesto de innovación, cuyo valor se calcula considerando un amplio conjunto de indicadores. En particular, tales indicadores se agrupan en 7 dimensiones que, a su vez, aparecen incluidas en tres grandes grupos: 1) los habilitadores, bien de recursos humanos o financieros, que recogen impulsores de la innovación externos a las empresas; 2) las actividades empresariales, dentro de las cuales se distinguen aquellas relacionados con las inversiones empresariales, las relativos a colaboraciones y emprendimiento, y las ligadas

a resultados de propiedad industrial y rentas tecnológicas; y 3) los de resultados o *output*, bien relativos al número de empresas innovadoras o bien a sus efectos económicos en empleo, exportaciones y ventas. Con la metodología del EIS, Eustat estima los valores del País Vasco y los publica en su web. A partir de todo ello hemos elaborado el gráfico n.º 5 y el cuadro n.º 3.

El gráfico n.º 5 muestra que, la positiva correlación que aparentemente existe entre los valores que tienen en el EIS 2009 y en el PIB per cápita todos los territorios en realidad es fruto de la consideración de territorios muy diferentes para dicho cálculo. Si sólo se consideraran los que poseen un valor en el EIS superior a 0,45, dicha correlación se desvanece (véase también Fernández y Ruiz, 2004). Sea como sea, el gráfico n.º 5 permite ver que para el último EIS estimado el País Vasco presenta un valor superior al de la UE-27, pero inferior al de la mayoría de los países avanzados de la UE-15; por el contrario, en PIB per cápita en PPA son pocos los países que quedan por encima de él.

Gráfico n.º 5. **VALORES QUE PRESENTAN DIVERSOS PAÍSES EUROPEOS Y EL PAÍS VASCO EN EL EIS 2009 Y EN EL PIB PER CÁPITA EXPRESADO EN PPA-€ EN 2009**



Ciñéndonos a los resultados más destacables para cada una de las 7 dimensiones (véase cuadro n.º 3), nuevamente aparece como rasgo del sistema de innovación vasco la fortaleza en recursos humanos, con la excepción del relativo al número de doctores, indicador este último propio de un sistema de innovación avanzado basado en la ciencia.

Cuadro n.º 3. VALORES QUE PRESENTA EL PAÍS VASCO EN LOS INDICADORES DEL EIS 2009 (UE-27 = 100)

	Bajo	Medio-bajo	Medio	Medio-alto	Alto	Con relación a UE-27
EIS 2009			106			106
A) HABILITADORES			114			114
A.1) RECURSOS HUMANOS				129		129
Licenciados en Ciencias e Ingenierías y Ciencias Sociales y Humanidades			115			115
Doctores en Ciencias e Ingenierías y Ciencias Sociales y Humanidades		72				72
Población con educación terciaria					174	174
Población que participa en formación permanente				141		141
Población que ha completado al menos educación secundaria			99			99
A.2) FINANCIACIÓN Y APOYO			99			99
Gasto Público en I+D		52				52
Capital-riesgo				129		129
Crédito privado			118			118
Empresas con acceso a banda ancha			113			113
B) ACTIVIDADES DE EMPRESA			103			103
B.1) INVERSIONES DE EMPRESA			81			81
Gasto Privado en I+D				124		124
Gasto en TI		77				77
Gasto en innovación no de I+D		73				73
B.2) VÍNCULOS E INICIATIVA EMPRESARIAL				135		135
PYMES con innovación interna			92			92
PYMES innovadoras que colaboran con otras			87			87
Renovación de empresas (entradas + salidas)					252	252
B.3) RENDIMIENTOS			95			95
Patentes EPO		62				62
Marcas comerciales de la comunidad			120			120
Diseños de la comunidad			93			93
Flujos de la Balanza de Pagos Tecnológica				132		132
C) PRODUCTIVIDADES			102			102
C.1) INNOVADORES TECNOLÓGICOS		77				77
Innovadores tecnológicos			90			90
Innovadores no-tecnológicos		68				68
Reducción en costes de personal			109			109
Reducción en uso de materiales y de energía			98			98
C.2) EFECTOS ECONÓMICOS			111			111
Empleo en manufactura de tecnología media-alta y alta			116			116
Empleo en servicios de alto nivel de conocimiento				128		128
Exportaciones de tecnología media y alta			109			109
Exportaciones de servicios de alto nivel de conocimiento						96
Ventas de productos nuevos para el mercado		79				79
Ventas de productos nuevos para la empresa				138		138

Fuente: Eustat, EIS 2009 y elaboración propia.

En financiación y apoyo los resultados son un tanto engañosos. Ya se ha señalado antes que la gran debilidad en gasto público en I+D se debe, aparte de la debilidad antes señalada en universidad y OPI, a la contabilización de las otras infraestructuras científico-tecnológicas como gasto en I+D privado. En cuanto a la fortaleza en capital riesgo, cabe señalar que en el EIS 2008 dicho indicador se situaba en el País Vasco entre los de valores bajos; y que, por lo tanto, el principal rasgo que presenta este indicador en el País Vasco es precisamente, su volatilidad, más que una supuesta fortaleza o debilidad.

Por la misma razón señalada en el párrafo anterior, convendría matizar la fortaleza que en la dimensión de inversiones de empresa presenta el País Vasco en gasto en I+D empresarial. Tal como se ha visto antes, la intensidad del gasto en I+D de las empresas manufactureras vascas es muy inferior a la de la UE-15. Lo que sí se confirma año tras año es la escasez del gasto empresarial en TIC (Cuesta y Albisu, 2008), factor cuya incidencia negativa en el crecimiento económico y de la productividad han puesto de manifiesto los estudios de la contabilidad del crecimiento relativos al País Vasco (Erauskin-Iurrita, 2008). En cuanto al gasto en actividades de innovación distintas de la I+D, la debilidad presente en el EIS de 2009 del País Vasco reitera los valores que se obtenían en los EIS de anteriores ejercicios.

En la dimensión de vinculaciones e iniciativa emprendedora, cabría advertir sobre el atípico resultado que presenta el indicador de demografía empresarial. Aun reconociendo que los indicadores de emprendimiento del País Vasco mostraban unos valores y evolución francamente positivos estos últimos años (véanse Peña 2009a y 2009b), el dato que figura en el EIS 2009, que está calculado con datos del directorio Dirae de 2008 de Eustat, son totalmente extraordinarios y sin parangón en toda la historia del Dirae. Es más, a esa subida sin par ha seguido en 2009 una caída también sin parangón en la historia del Dirae, que por haber aparecido con posterioridad no está recogida en el EIS 2009. En suma, parece cierto que el País Vasco se sitúa, con relación a otros países avanzados, favorablemente en materia de emprendimiento, pero no tanto como refleja el EIS 2009. En lo que, sin embargo, coinciden los EIS de diferentes años es en señalar que las pymes innovadoras vascas colaboran menos que las de la media europea en proyectos innovadores.

En *output* innovador empresarial nos encontramos, por un lado, de nuevo, con la notable debilidad que presenta el País Vasco en patentes EPO, indicador este típico de un sistema de innovación basado en la ciencia. Por otro lado, con una sorprendente fortaleza del País Vasco en balanza tecnológica, que resulta justo de signo contrario al valor del indicador en el EIS 2008, a las debilidades señaladas en subcontratación de I+D en el extranjero (véase Navarro, 2009a) y al pasado de dicha balanza (véase Giráldez, 1993). En cuanto a marcas y diseños, cuyos resultados son concordes con los de anteriores EIS, lo único que cabría señalar es su aparente menor relevancia en el sistema de innovación, pues sólo parcialmente hacen referencia a las actividades empresariales de marketing y diseño (no sólo estético), que hasta fechas

recientes eran un tanto marginadas y hoy, en cambio, son cada vez más reconocidas por la economía de la innovación.

En la dimensión de *output* de innovadores, el EIS 2009 señala una debilidad en innovación no-tecnológica (es decir, en innovación organizativa o de marketing) en las empresas vascas, que coincide con la que sobre tal indicador habían puesto de manifiesto anteriores ediciones del EIS para el País Vasco. Lo que sucede es que, como Arundel y Hollanders (2006) advertían, este tema no está bien recogido en las encuestas de innovación para comparaciones internacionales, dado que con su actual formulación, muchos nuevos Estados miembros presentan tasas de innovación organizativa más elevadas que países como Dinamarca y Holanda, donde muchas de las empresas habían introducido tales innovaciones organizativas una década antes. Así pues, a la hora de valorar la posición del País Vasco en innovación organizativa, todavía nos movemos en el campo de la especulación. Ciertamente, cabría aducir que el País Vasco presenta valores muy altos en acreditaciones EFQM y de excelencia en la gestión (Heras, 2000; Heras *et al.*, 2006 y 2009; Aguirre, Albizu, *et al.* 2006), o que el movimiento cooperativo de fuerte implantación en el País Vasco favorece estructuras de organización más participativas. Pero la verdad es que los pocos análisis existentes sobre tales cuestiones plantean un panorama de claro-oscuros, quizá con más oscuros que claros (Huertas y Garcia, 2004; Aguirre, Charterina *et al.*, 2006; Aramburu *et al.* 2006; y para una reciente y completa revisión de todos los trabajos Velasco, 2008).

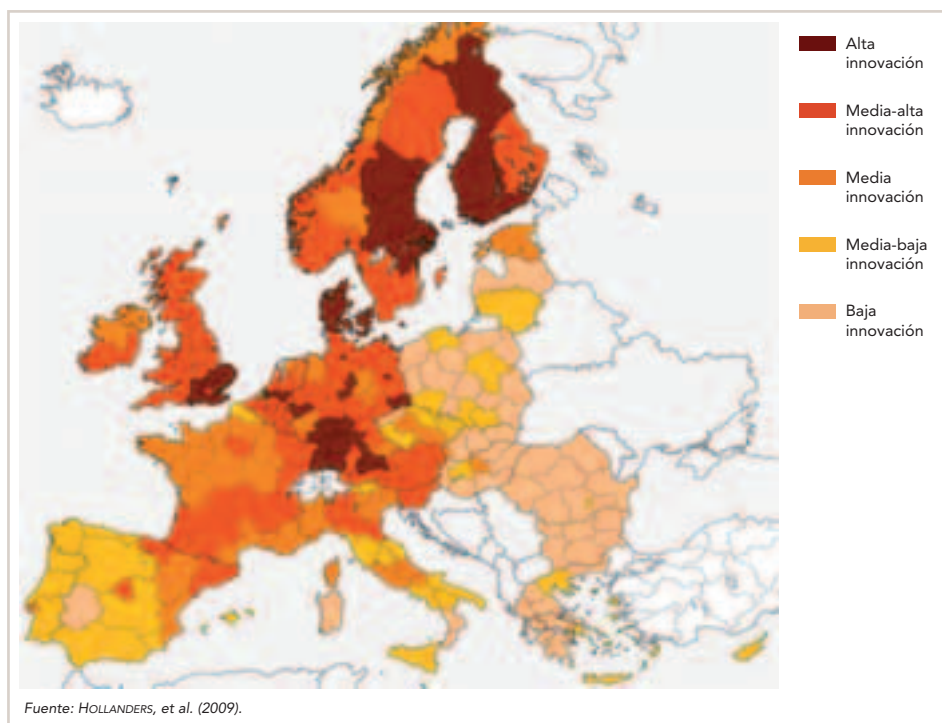
Por último, en la dimensión de efectos económicos, el País Vasco destaca positivamente en empleo y exportaciones de niveles tecnológicos medio-altos y altos o intensivos en conocimiento, pero presenta una notable debilidad en un indicador clave de innovación radical y, hasta cierto punto, de la innovación basada en la ciencia: en el porcentaje de ventas correspondiente a productos nuevos para el mercado.

3.3. *Regional Innovation Scoreboard (RIS) 2009: comparación regional.*

En los apartados anteriores las comparaciones del sistema de innovación vasco se han llevado a cabo con los de otros países. Eso se debe a que la disponibilidad de datos regionales, aunque está aumentando últimamente, es todavía muy escasa. Ello implica un sesgo: la actividad económica, y más aún la innovadora, se encuentra muy concentrada en el espacio, y no es apropiado comparar los resultados de una región avanzada, como el País Vasco, en la que se concentra buena parte de la actividad innovadora española, con medias regionales de otros países, en lugar de compararse con los de sus regiones avanzadas. Dicho de otra manera, la comparación con medias de países ofrece una visión embellecida de la posición relativa de una región avanzada, como la vasca. Por eso, a pesar de las limitaciones citadas en materia de datos, en los apartados siguientes intentaremos explotar las posibilidades existentes de éstos.

A la hora de iniciar la comparación del sistema de innovación del País Vasco con el de otras regiones, el informe de referencia es el *Regional Innovation Scoreboard (RIS)*, cuya última edición (véase *Hollanders et al.*, 2009), trata de replicar para las regiones europeas la metodología seguida en el *European Innovation Scoreboard* de países. El problema fundamental es la menor disponibilidad de datos regionales, que les ha obligado, por una parte, a considerar un número mucho menor de indicadores (17 indicadores, en lugar de los 28 del EIS), a modificar ligeramente la definición de algunos de ellos y a estimar un elevado número de datos (al carecerse de datos regionalizados de la encuesta de innovación para países tan importantes como Alemania, Suecia, Holanda e Irlanda). A semejanza del EIS, en el RIS los indicadores seleccionados se agrupan en tres grupos: habilitadores, actividades empresariales y *outputs*.

Gráfico n.º 6. **ÍNDICE REGIONAL DE INNOVACIÓN EN 2006, SEGÚN EL RIS 2009**



Si empezamos por el índice global de innovación que presentan las regiones, el gráfico n.º 6 muestra que el País Vasco se situaría en 2006 en el grupo de regiones de desempeño medio-alto, junto a Navarra, Cataluña, Madrid y una serie de regiones de países avanzados de la UE-15. A diferencia de Navarra y Cataluña (que en el análisis correspondiente a 2004 aparecían asignadas al grupo de desempeño medio), el País Vasco se incluía ya en este grupo en el año 2004, por lo que su asignación a este grupo parece más firme que la de aquellas regiones.

En cuanto a la posición en los diferentes grupos de indicadores en que descansa el indicador regional de innovación, el cuadro n.º 4 muestra que la CAPV presenta, en general, mejores resultados que los de las otras comunidades autónomas españolas, pues en ningún caso se sitúa por debajo del nivel medio-alto y en los indicadores de *output* incluso se sitúa en posición alta.

Cuadro n.º 4. **POSICIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS AVANZADAS EN LOS INDICADORES DEL RIS 2009**

		CAPV	Navarra	Cataluña	Madrid
Índice de innovación regional	2004	Medio-alta	Medio	Medio	Medio-alta
	2006	Medio-alta	Medio-alta	Medio-alta	Medio-alta
Habilitadores	2004	Medio-alta	Medio	Medio	Medio-alta
	2006	Medio-alta	Medio-alta	Medio-alta	Medio-alta
Actividades empresariales	2004	Medio-alta	Medio-alta	Medio-alta	Medio-alta
	2006	Medio-alta	Medio-alta	Medio-alta	Medio-baja
Output	2004	Alta	Medio-alta	Medio-alta	Medio-alta
	2006	Alta	Alta	Alta	Medio-alta
Fortaleza relativa	2004	Act. empresarial	Act. empresarial	Act. empresarial	Habilitadores
	2006	Habilitadores	Act. empresarial	Habilitadores	Habilitadores

Fuente: *Hollanders, et al. (2009)*.

La CAPV presenta fortalezas relativas en actividades empresariales (2004) y habilitadores (2006), lo cual cabe valorar positivamente, pues el informe RIS muestra que casi todas las regiones con alto desempeño muestran fortaleza en actividades empresariales; mientras que las de medio-alto desempeño, las tienen en habilitadores o actividades empresariales.

3.4. *Benchmarking* regional de innovación: regiones de referencia, *inputs* y *outputs*

Aunque la literatura de sistemas de innovación advierte de los riesgos que comportan los ejercicios ingenuos de *benchmarking* en los que se trata de identificar e importar mejores prácticas de innovación de otros sistemas, sin tener en cuenta las características o el contexto singular del territorio en que dicha práctica tiene lugar (Lundvall y Tomlinson, 2001), posteriormente la mayoría de los ejerci-

cios de *benchmarking* se llevan a cabo sin tratar de identificar aquellas regiones que, por partir de un contexto o condiciones de partida similar, son realmente comparables y más apropiadas para aprender de ellas. En dos documentos complementarios, Navarro *et al.* (2010a y 2010b) han establecido una metodología para la identificación de regiones que presentan condiciones de partida semejantes, cuyos resultados serán utilizados en nuestro análisis posterior.⁸

Para medir el desempeño económico regional Navarro *et al.* (2010a) toman tres indicadores: el PIB per cápita, la tasa de empleo (obtenida como el empleo dividido por la población) y la productividad (obtenida como el PIB dividido por el empleo), con los que construyen un indicador compuesto de *output* económico. En cuanto al desempeño innovador, toman las patentes EPO por habitante, las publicaciones científicas por habitante, el porcentaje de empleo en manufacturas de alta y medio-alta tecnología y el porcentaje de empleo en servicios intensivos en conocimiento, y con todos ellos construyen un indicador compuesto de *output* innovador. Por último, como indicadores de *input* innovador recurren a cuatro indicadores de recursos humanos (a los porcentajes de recursos humanos en ciencia y tecnología-core, de población de 25-64 años con educación superior o terciaria, de estudiantes de terciaria sobre la población de 20-24 años y de población de 25-64 años participantes en formación continua), a otros cuatro de I+D (a los gastos de I+D en porcentaje del PIB en empresas y sector público, y a los porcentajes de personal de I+D sobre el empleo en empresas y en el sector público) y a dos indicadores de conectividad (al acceso de familias a banda ancha y al grado de co-inventoría de patentes EPO), y con todos ellos construyen un indicador de *input* de innovación. Adicionalmente, en la medida que existen series históricas, tales indicadores se toman no sólo para el último año disponible, sino también en términos de variación (generalmente, para los cinco últimos años), y se obtienen indicadores compuestos de variación del *output* económico, del *output* de innovación y del *input* de innovación.

El cuadro n.º 5 recoge los valores que en los indicadores de nivel de *output* económico y de innovación presentan el País Vasco y las 30 regiones de la UE-27 que partían de condiciones de partida más semejantes al País Vasco, así como los promedios que en tales indicadores presentan ese colectivo de 30 regiones, así

⁸ En particular, Navarro *et al.* (2010b) consideran cuatro grupos de variables: 1) Indicadores socio-geo-demográficos (población, densidad de población, porcentaje de población en edad de trabajar e índice de accesibilidad); 2) Distribución del empleo en los 6 grandes sectores económicos; 3) Distribución del empleo industrial en 11 ramas; 4) Distribución de las patentes entre las 8 secciones de la clasificación internacional de patentes. Tras recoger datos sobre tales variables para las 262 NUTS2 de la UE-27, calculan la matriz de distancias de Mahalanobis entre las 262 NUTS2, de modo que, tomando la fila del País Vasco, se pueden ordenar todas las 261 NUTS2 restantes de acuerdo con la distancia a que se encuentran de aquel. Haciéndolo así, las NUTS2 situadas a menor distancia son las que, con relación a las condiciones de partida referidas, resultan más parecidas y comparables con el País Vasco.

Cuadro n.º 5. INDICADORES DE OUTPUT ECONÓMICO Y DE INNOVACIÓN EN LAS REGIONES EUROPEAS

Código NUTS2	Nombre de la NUTS2	Distancia al País Vasco	Ranking nivel de output económico	Tasa de empleo (2007)	Productividad (2007)	PIB per cápita (€, 2007)	Ranking de nivel de output innovador	Promedio de publicaciones por habitante (2003-2005)	Promedio de patentes EPO por habitante (2004-2006)	Empleo en manufacturas A y M-A tecnología (2008)	Empleo en servicios intensivos en conocimiento (2008)
UKF2	Leicestershire, Rutland, Northants	21	37	51,0	64,5	32.900	70	1.344	69	6,4	40,2
ITC4	Lombardia	17	42	48,6	69,7	33.900	73	768	138	10,2	32,7
AT31	Oberösterreich	3	43	51,3	62,0	31.800	115	342	203	8,2	26,4
AT34	Vorarlberg	29	44	48,1	70,7	34.000	64	411	411	7,5	26,3
ES21	País Vasco	—	46	51,5	59,4	30.600	121	580	52	9,7	31,0
DEZ7	Schwaben	11	51	49,4	62,3	30.800	42	254	293	13,5	29,2
ITD3	Veneto	6	58	48,5	63,1	30.600	109	656	118	10,5	26,9
ES51	Cataluña	26	63	51,4	53,5	27.500	106	1.065	65	8,9	29,8
UKG1	Herefordshire, Worcestershire, Warks	2	64	49,7	58,2	28.900	117	230	94	7,2	39,0
DECO	Saarlund	12	65	48,9	59,7	29.200	79	1.127	135	8,0	31,9
AT22	Steiermark	8	77	49,3	57,0	28.100	87	1.202	157	7,3	27,8
UKF1	Derbyshire y Nottinghamshire	13	82	47,4	61,0	28.900	76	1.255	73	6,8	38,9
ITC1	Piemonte	14	86	46,6	61,4	28.600	86	545	129	11,2	30,7
UKG3	West Midlands	4	95	42,9	70,6	30.300	82	1.462	42	5,0	41,8
DEA5	Ansberg	10	103	45,8	59,2	27.100	59	745	172	10,0	34,8
FR71	Rhône-Alpes	30	104	41,5	72,3	30.000	54	1.483	206	6,1	34,0
DE72	Gießen	15	106	45,0	60,9	27.400	11	2.401	220	13,2	36,8
DE94	Weser-Ems	27	108	46,9	55,0	25.800	147	333	118	6,5	30,6
SI02	Zahodna Slovenija	28	115	52,1	39,6	20.600	81	1.687	49	8,0	31,6
UKE3	South Yorkshire	7	119	45,5	56,9	25.900	84	1.835	35	3,6	40,5
DEB1	Koblenz	19	122	45,5	54,8	24.900	114	132	165	10,1	28,2
ITE2	Umbria	5	131	45,0	54,2	24.400	141	1.038	45	6,5	28,8
FR21	Champagne-Ardenne	20	139	39,4	69,3	27.300	179	412	55	5,2	29,5
DEG0	Thüringen	25	157	44,6	47,6	21.200	74	894	101	10,4	33,5
DED1	Chemnitz	1	158	44,6	47,3	21.100	118	229	59	10,4	34,3
ES12	Principado de Asturias	23	171	41,6	52,2	21.700	190	841	13	3,9	27,1
FR41	Lorraine	9	178	36,0	67,5	24.300	113	819	56	8,8	32,5
CZ03	Jihozápad	18	188	50,4	21,6	10.900	137	324	5	14,8	23,0
CZ06	Jihovýchod	16	193	48,9	22,5	11.000	144	553	9	12,4	23,9
CZ07	Srední Morava	22	209	47,5	20,2	9.600	172	223	5	11,9	21,9
ITF4	Puglia	24	226	32,8	51,2	16.800	210	414	12	3,5	29,0
Promedio 30 NUTS2 próximas al PV			111	46,2	55,5	25.517	104	824	108	8,5	31,4
Promedio 262 NUTS2 de UE-27			132	44,8	53,6	24.283	132	872	87	6,3	32,4

Fuente: a partir de Navarro et al. 2010a y 2010b (a su vez basados en Eurostat y Erawatch).

como el de 262 NUTS2 de la UE-27. De tal cuadro se desprenderían las siguientes conclusiones:

- El País Vasco se encuentra dentro del conjunto de regiones europeas, en una mejor posición en el indicador compuesto de *output* económico (la 46 entre 262 NUTS2 de UE-27) que en el de *output* innovador (la 121 entre 262). La comparativa regional vendría así a confirmar la paradoja de la innovación sostenida por Orkestra (2009). Esa peor situación relativa en términos de innovación no se explicaría, además, por las condiciones de partida del País Vasco (esto es, por sus características socio-geo-demográficas, por su estructura sectorial, por su especialización industrial o por su especialización tecnológica), pues también se da con respecto al grupo de 30 regiones con condiciones semejantes: en el índice de *output* económico se situaría en 5 lugar entre las de su grupo de referencia, mientras que en el de *output* de innovación se situaría la 23.
- En todos los indicadores de *output* económico el País Vasco se sitúa claramente por encima del promedio del grupo con el que comparte condiciones de partida similares, y éste a su vez se sitúa algo por encima del promedio de regiones de la UE-27.
- En los indicadores de *output* de innovación, las mayores debilidades del País Vasco se concentran en patentes EPO por habitante, y en menor medida, en publicaciones, esto es, en indicadores de *output* de innovación de base científica. En el tema de patentes, además, el hecho de que el promedio de las 30 regiones con condiciones de partida más semejantes a las suyas presenten un promedio de patentes por habitante que duplica al del País Vasco es señal de que esa debilidad no se explica por razones de especialización industrial o similares (ya que, ese grupo de 30 regiones muestra también una elevada especialización en la industria metal-mecánica). En el caso de las publicaciones, el grupo de 30 NUTS2 presenta, en su conjunto, una ratio de publicaciones algo inferior al del promedio europeo; pero el País Vasco presenta una ratio de publicaciones algo inferior al de su grupo, señal evidente de la debilidad de su sistema universitario.
- La mayor fortaleza del País Vasco en innovación, se encuentra en el indicador: porcentaje de empleo en manufacturas de nivel tecnológico alto o medio-alto. Este es un rasgo que comparte con su grupo de 30 regiones de condiciones de partida similares, si bien más acentuado en el caso de la región vasca. En cuanto al porcentaje de empleo en servicios intensivos en conocimiento, el País Vasco y su grupo de 30 regiones con condiciones de partida semejantes se encuentran en una posición ligeramente retrasada con respecto al promedio de regiones de la UE-27.

Del cuadro n.º 6, en el que se recoge la variación experimentada por los indicadores de *output* económico y de innovación, se desprenden las siguientes conclusiones:

Cuadro n.º 6. VARIACIÓN DEL OUTPUT TECNÓMICO Y DE INNOVACIÓN EN LAS REGIONES EUROPEAS

Código NUTS2	Nombre de la NUTS2	Ranking de variación del output económico	Empleo*	PIB real*	Productividad*	PIB per cápita*	Ranking de variación del output innovador	Publicaciones por habitante**	Patentes EPO por habitante***	Empleo en manufacturas de alta y medio-alta tecnología****	Empleo en servicios intensivos en conocimiento****
CZ06	Jihovýchod	15	1,2	5,5	4,3	5,3	93	31,9	-20,7	88	1,4
CZ07	Sredni Morava	23	1,0	5,2	4,3	5,2	76	34,5	16,7	31	2,0
SI02	Zahodna Slovenija	30	1,5	5,1	3,6	4,7	89	24,7	10,7	0,3	4,0
CZ03	Jihozápad	31	0,8	5,1	4,3	4,9	79	28,8	-21,2	88	2,4
UKF2	Leicestershire, Rutland, Northants	69	2,0	3,6	1,7	2,7	208	2,9	-23,2	-4,7	5,0
ES21	Pais Vasco	76	2,6	3,3	0,7	2,9	50	21,2	39,1	1,5	4,8
AT22	Steiermark	83	0,9	3,3	2,4	3,1	121	15,6	-1,3	2,8	3,1
ES12	Principado de Asturias	84	2,9	3,0	0,2	3,1	9	20,7	62,8	9,6	2,1
AT31	Oberösterreich	87	1,3	3,3	2,0	2,9	138	26,9	9,8	-0,5	2,1
AT34	Vorarlberg	101	0,9	3,1	2,1	2,5	33	70,5	19,3	3,2	2,2
ES31	Cataluña	104	3,5	3,3	-0,2	1,0	52	21,8	11,8	1,5	6,3
UKE3	South Yorkshire	106	0,9	3,0	2,1	2,5	258	11,7	-23,3	-5,6	0,4
DECO	Saarländ	120	0,1	2,5	2,4	3,0	140	31,2	-3,8	-0,2	2,2
DEGO	Thüringen	133	-0,1	2,2	2,3	3,1	45	26,2	5,9	4,8	5,3
UKG1	Herefordshire, Worcestershire, Warks	135	0,6	2,5	2,0	2,1	250	-26,0	-39,2	-6,8	3,7
DED1	Chemnitz	140	-0,2	2,0	2,2	3,1	51	6,8	16,2	4,6	7,9
FR71	Rhône-Alpes	150	0,9	2,4	1,5	1,5	212	15,5	-6,0	-1,9	1,3
DE94	Weser-Ems	155	0,9	2,1	1,2	1,9	166	8,6	7,7	-2,5	3,7
DE27	Schwaben	163	0,5	2,0	1,5	1,9	157	11,8	-2,0	2,1	2,4
DE72	Gießen	173	0,4	1,8	1,4	2,0	75	10,9	-2,9	6,8	4,4
UKF1	Derbyshire y Nottinghamshire	174	0,8	2,0	1,3	1,5	196	6,3	-16,9	-2,6	4,1
DEB1	Koblenz	192	0,5	1,6	1,1	1,9	191	16,7	8,2	2,2	-1,9
ITD3	Veneto	198	1,5	1,9	0,4	0,8	102	16,8	7,1	1,4	4,1
FR21	Champagne-Ardenne	219	-0,2	1,4	1,6	1,4	214	16,1	-7,1	0,5	0,2
DEA5	Arnsberg	226	0,1	1,2	1,1	1,5	72	16,2	-2,1	3,7	5,1
ITE2	Umbria	227	1,9	1,2	-0,7	0,1	34	14,7	22,1	6,5	6,4
ITC1	Piemonte	236	1,3	1,1	-0,2	0,4	151	18,6	7,7	-1,9	2,9
FR41	Lorraine	237	-0,2	1,1	1,3	0,9	154	10,2	-8,3	2,3	2,9
ITC4	Lombardia	240	1,3	1,1	-0,2	0,0	107	15,1	-7,3	-0,4	5,6
UKG3	West Midlands	244	0,3	1,0	0,7	0,1	252	8,8	-12,9	-13,6	1,2
ITF4	Puglia	260	0,4	0,4	0,0	0,7	58	32,9	36,2	2,6	2,8
Promedio 30 NUTS2 próximas a PV		145	0,9	2,5	1,6	2,2	126	18,2	1,5	1,2	3,3
Promedio 262 NUTS2 de UE-27		132	1,1	2,8	1,7	2,4	132	23,6	5,1	1,0	2,8

* Tasa de variación media anual en los años 2003-2007. ** Variación porcentual entre los periodos 2000-2002 y 2003-2005.

*** Variación porcentual entre los periodos 2001-2003 y 2004-2006. **** Tasa de variación media anual en los años 2004-2008.

Fuente: a partir de Navarro et al. 2010a y 2010b (a su vez basados en Eurostat y Erawatch).

- En primer lugar, que la mejora en el *output* económico del País Vasco ha sido notable en el último quinquenio (la 76 entre 262 regiones) y que todavía lo ha sido mayor en el *output* innovador (la 50 entre 262); y, con relación a las 30 regiones con condiciones de partida similares, se situaría la 6.^a por mejora de su índice de *output* económico, y la 5.^a por mejora de su índice de *output* innovador. Eso es tanto más destacable dado que en el conjunto de NUTS2 de la UE-27 existe una correlación negativa del 36% entre el nivel de *output* económico y el grado de mejora en el *output* económico; y una correlación negativa todavía mayor entre el nivel y la variación del *output* innovador.
- Si atendemos a los factores que están detrás de la mayor mejora del *output* económico del País Vasco encontramos que ella se debe, por orden de importancia, a un mayor crecimiento del empleo, del PIB real y del PIB per cápita, tanto con respecto al conjunto de NUTS2 como con respecto a las 30 NUTS2 con similares condiciones de partida. Por el contrario, la productividad muestra una tasa de crecimiento anual (0,7%) en los años 2003-2007 que, aunque mayor que la del promedio de las regiones españolas (0,2%), es inferior a la del promedio de regiones de la UE-27 (1,7%).
- Por último, en lo que se refiere a indicadores de *output* de innovación, la mayor mejora del indicador en el País Vasco se debe al gran avance habido en sus patentes EPO por habitante, y en menor medida al avance en el empleo en servicios intensivos en conocimiento y en manufacturas de alta y medio-alta tecnología. Por el contrario, en publicaciones por habitante, el aumento habido en el País Vasco se sitúa en una situación intermedia: es algo superior al de las 30 NUTS2 con condiciones de partida similares, pero algo inferior al promedio de las 262 NUTS2 de la UE-27.

Si con objeto de explicar el posicionamiento en términos de *output* de innovación se presta atención a los indicadores de *input* (véase cuadro n.º 7), nos encontramos con que:

- El País Vasco ocupa una posición bastante más favorable en el índice compuesto de *input* de innovación (el 75 puesto entre las 262 NUTS2; y el 7.º con relación a las 30 NUTS2 con similares condiciones de partida), que en el de *output* de innovación (el 121 entre 262; y el 23 con respecto a las 30). Eso estaría indicando una menor eficiencia del sistema de innovación vasco a la hora de transformar *input* innovador en *output* innovador. Pero, como ya hemos señalado, tal hecho se contrarrestaría con una mayor capacidad para transformar *output* de innovación en *output* económico. Para reflejar esa relación entre una base relativamente amplia de *input* económico, una base estrecha de *output* de innovación y base nuevamente ancha de *output* económico, Parrilli (2010), investigador de Orkestra, ha propuesto la imagen del reloj de arena.
- Dentro de los indicadores de *input*, al igual que mostraba el EIS, la posición del País Vasco es particularmente favorable en los indicadores de recursos humanos, y en especial en el porcentaje de recursos humanos en ciencia

Cuadro n.º 7. INDICADORES DE INPUT DE INNOVACIÓN EN LAS REGIONES EUROPEAS

Código NUTS2	Nombre de la NUTS2	Ranking de nivel de input innovador	RHCyT-Core	Población 25-64 con secundaria superior o terciaria (% 2008)	Estudiantes de terciaria s/población 20-24 (% 2007)	Población 25-64 participante en formación continua (% 2008)	Gasto en I+D empresarial (% PIB, 2007)	Personal de I+D empresarial (% empleo, 2007)	Gasto en I+D pública (% PIB, 2007)	Personal de I+D pública (% empleo, 2007)	Acceso de familias a banda ancha (% 2009)	Co-innovación de patentes (% 2004-2007)
SIO2	Zahodna Slovenija	21	13,3	84,9	137,4	15,6	0,9	0,7	0,9	1,0	67,3	78,6
DE72	Gießen	36	11,7	84,3	170,7	10,2	1,2	0,6	0,9	0,5	62,4	57,9
AT22	Stiermark	56	6,6	82,2	58,5	11,7	2,6	1,2	1,1	0,5	49,0	62,6
UKF1	Derbyshire y Nottinghamshire	63	11,5	70,8	44,9	19,0	1,7	0,9	0,5	0,6	62,0	58,1
FR71	Rhône-Alpes	70	11,9	71,4	57,6	7,4	1,6	1,0	0,8	0,6	54,6	67,6
DEG0	Thüringen	72	11,5	94,2	36,2	7,7	0,9	0,5	0,9	0,4	59,0	77,2
ES21	Pais Vasco	74	16,5	74	68,7	13,5	1,5	1,2	0,4	0,4	55,0	45,9
UKG1	Herefordshire, Worcestershire, Warks	75	11,4	73,3	0,0	19,6	2,0	1,2	0,1	0,1	86,3	47,7
UKF2	Leicestershire, Rutland, Northants	78	10,7	70,4	49,9	20,6	1,0	0,5	0,4	0,6	68,0	57,2
UKG3	West Midlands	80	9,2	65,6	81,4	19,1	0,7	0,5	0,5	0,8	64,0	54,9
DEA5	Arnsberg	100	9,7	78,8	78,6	7,4	0,9	0,5	0,5	0,3	69,6	59,2
UKF3	South Yorkshire	102	9,5	68,4	55,6	17,8	0,3	0,2	0,8	0,8	58,0	56,4
DED1	Chemnitz	111	13,7	97,0	30,0	5,9	0,7	0,4	0,6	0,3	45,0	66,7
CZ06	Jihovýchod	112	7,7	92,0	67,0	7,5	0,7	0,4	0,6	0,5	49,0	66,9
AT31	Oberösterreich	115	6,8	78,1	24,0	13,1	2,1	1,0	0,2	0,1	58,0	53,6
ES51	Cataluña	119	11,7	52,6	55,0	8,8	0,9	0,7	0,5	0,6	60,0	58,5
DE00	Saarländ	127	7,5	82,3	44,4	8,0	0,4	0,3	0,6	0,5	64,5	59,3
ES12	Principado de Asturias	155	10,9	52,6	61,7	9,9	0,4	0,3	0,5	0,4	51,0	63,3
FR41	Lorraine	156	8,9	66,9	47,7	6,7	0,5	0,3	0,6	0,5	51,5	63,4
CZ07	Střední Morava	161	6,3	90,8	34,1	8,2	0,8	0,5	0,2	0,2	44,9	68,6
CZ03	Jihozápad	164	6,4	91,5	41,0	7,5	0,5	0,3	0,4	0,4	46,3	57,5
DEZ7	Schwaben	167	9,6	84,5	9,5	5,8	1,0	0,6	0,1	0,1	55,9	58,3
AT34	Vorarlberg	177	6,9	76,1	6,2	13,1	1,3	0,8	0,1	0,0	59,0	42,8
ITE2	Umbria	194	6,6	61,1	94,1	7,6	0,2	0,2	0,6	0,6	41,0	42,5
ITC1	Piemonte	195	7,0	54,3	53,2	5,1	1,5	0,9	0,3	0,3	38,0	53,6
DE94	Weser-Ems	197	7,5	83,5	14,8	5,7	0,3	0,2	0,2	0,1	63,0	52,1
DEB1	Koblenz	201	8,4	82,8	9,3	5,9	0,6	0,3	0,1	0,1	57,0	52,6
ITC4	Lombardia	202	7,6	56,4	59,8	6,0	0,9	0,6	0,3	0,3	43,0	50,4
FR21	Champagne-Ardenne	207	8,6	64,2	44,6	7,3	0,5	0,3	0,2	0,2	47,4	51,6
ITD3	Veneto	232	5,9	54,5	52,2	6,5	0,3	0,3	0,3	0,3	39,0	35,7
ITF4	Puglia	233	5,2	43,9	47,9	5,7	0,2	0,1	0,5	0,4	29,0	67,8
Promedio 30 NUTS2 próximas al PV		133	9,0	73,6	52,2	10,0	0,9	0,5	0,5	0,4	54,8	58,1
Promedio 262 NUTS2 de UE-27		132	10,1	72,2	54,6	10,0	0,9	0,5	0,5	0,4	54,5	58,3

Fuente: a partir de Navarro et al. 2010a y 2010b (a su vez basados en Eurostat y OECD).

y tecnología-core (puesto 12, entre 262 NUTS2, y 1.º con relación a las 30 NUTS2 con condiciones de partida similares). De todos modos, entre los indicadores de recursos humanos aparece una debilidad no detectada en el EIS: el porcentaje de población de 25-64 años con nivel educativo de secundaria superior o terciaria del País Vasco es inferior (63,6%) tanto al de las 30 regiones de referencia como al promedio de las 262 NUTS2. En efecto, tal hecho queda oculto en el EIS, que recoge solamente el porcentaje de población con educación terciaria, y en el que el País Vasco presenta un valor muy elevado. La posición en este indicador de las restantes regiones españolas es incluso peor, como ilustran los valores de las dos regiones integrantes de ese grupo de 30 NUTS2 con condiciones de partida semejantes (Cataluña y Asturias con un valor de 52,6%).

- En lo que respecta a los indicadores de I+D, el País Vasco sobresale por los altos índices de I+D empresarial, especialmente el del personal de I+D en porcentaje del empleo (en el que más que duplica el valor promedio de las 262 NUTS2 de la UE-27). Como anteriormente se ha indicado, las infraestructuras científico-tecnológicas de apoyo a la I+D empresarial del País Vasco se basan en gran medida en unas figuras (centros tecnológicos, CIC y BERC) que se contabilizan en el sector empresas, mientras que en algunos otros sistemas de innovación (por ejemplo, en Madrid y Cataluña) descansan en centros públicos de I+D o institutos universitarios que se contabilizan como I+D pública. Precisamente, en el gasto público en I+D el País Vasco presenta una posición ligeramente peor que la que la del total de NUTS2 o que las de Cataluña y Asturias, regiones españolas pertenecientes al grupo de 30 NUTS2 con condiciones de partida similares.
- En los indicadores que se refieren a la conexión de los agentes con fuentes de conocimiento, el indicador del porcentaje de familias con acceso a banda ancha se encuentra en el País Vasco prácticamente al nivel del grupo de referencia y de la media de la UE-27, pero claramente por debajo del nivel que alcanzan bastantes regiones del grupo de referencia (incluida Cataluña), y eso a pesar de que el tipo de conexión mayoritaria a banda ancha en España es el ADSL que es un tipo de banda ancha de menor rango que los mayoritarios en otros países europeos. En cuanto a la co-inventoría de patentes, el bajo dato del País Vasco parecería apuntar a un problema de falta de interrelación entre los agentes del sistema de innovación.⁹

⁹ El indicador de co-inventoría recoge el porcentaje de patentes en el que figura más de un inventor. Inicialmente se diseñó un indicador de co-inventoría más restrictivo, en la que la co-inventoría que se medía era la llevada a cabo con inventores de otros países. Ese indicador, finalmente abandonado, porque para algunas regiones europeas el número de observaciones era muy bajo, ofrecía resultados todavía peores para el País Vasco: su valor era 4 veces inferior al de Cataluña y 5 veces inferior al de la media de la UE-27. Esto es, la falta de relación de los agentes es incluso mayor con los ajenos al País Vasco, lo que sería señal de una cierta endogamia y falta de internacionalización del sistema de innovación vasco, a la que ya antes hemos hecho referencia.

Cuadro n.º 8. VARIACIÓN DE LOS INDICADORES DE INPUT DE INNOVACIÓN EN LAS REGIONES EUROPEAS

Código NUTS2	Nombre de la NUTS2	Ranking de variación de input de innovación	Recursos humanos en ciencia y tecnología-core*	Población 25-64 con secundaria superior o terciaria*	Participación de población 25-64 en formación continua*	Co-inversión de patentes con otros países**
ES12	Principado de Asturias	1	8,5	5,5	21,5	141,8
ES51	Cataluña	16	7,5	5,8	21,5	27,8
ES21	País Vasco	18	7,0	4,4	21,5	79,4
ITE2	Umbria	43	7,3	3,8	10,4	16,5
ITD3	Veneto	46	6,9	5,0	5,9	16,3
ITF4	Puglia	48	4,1	2,6	8,2	129,8
CZ03	Jihozápad	50	6,5	1,5	17,8	32,8
ITC1	Piemonte	57	7,5	3,6	7,5	14,1
ITC4	Lombardia	60	7,3	3,8	9,6	-12,1
CZ07	Sredni Morava	75	4,9	1,1	15,3	45,2
UKF2	Leicestershire, Rutland, Northants	76	7,3	4,5	4,9	-28,4
UKF1	Derbyshire y Nottinghamshire	78	7,0	4,6	2,0	-12,0
UKG1	Herefordshire, Worcestershire, Warks	95	5,6	5,2	2,9	-38,1
DECO	Saarlant	97	5,4	1,0	17,3	-14,0
SI02	Zahodna Slovenija	108	6,5	1,8	2,4	33,4
DED1	Chemnitz	125	9,9	-0,1	2,1	6,5
CZ06	Jihovýchod	134	3,3	1,4	9,4	13,5
UKG3	West Midlands	143	3,6	3,8	1,0	-19,1
FR41	Lorraine	145	4,5	2,9	1,2	-10,4
DEA5	Ansberg	146	7,5	-0,1	5,7	-6,2
DE72	Gießen	152	4,6	0,8	9,3	-15,8
UK3	South Yorkshire	157	3,1	4,1	-0,3	-24,1
AT22	Steiermark	159	2,2	0,7	12,1	2,6
DEZ7	Schwaben	176	4,5	1,5	-0,1	4,9
AT34	Vorarlberg	177	0,2	1,8	6,6	25,6
FR71	Rhône-Alpes	180	2,9	2,2	1,1	0,6
DE94	Weser-Ems	188	2,3	1,0	5,1	9,2
AT31	Oberösterreich	196	1,9	0,7	6,7	2,8
DEG0	Thüringen	217	2,4	0,4	5,0	-0,3
FR21	Champagne-Ardenne	220	2,2	1,6	2,7	-18,4
DEB1	Koblenz	222	1,5	0,4	6,7	-0,3
Promedio de las 30 NUTS2 próximas al PV		120	5,0	2,4	7,4	10,8
Promedio de las 262 NUTS2 de UE-27		132	4,8	2,5	5,7	14,8

* Tasa de variación media anual en los años 2004-2008. ** Variación porcentual entre los periodos 2001-2003 y 2004-2006.

Fuente: a partir de Navarro et al. 2010a y 2010b (a su vez basados en Eurostat y OECD).

Para finalizar el análisis comparado con las regiones europeas, el cuadro n.º 8 muestra, para los indicadores de *input* de innovación para los cuales se dispone de datos históricos, la variación experimentada por tales indicadores generalmente en el último quinquenio. Del mismo se deduce que el País Vasco experimenta un avance muy notable (el puesto 18 con respecto a las 262 NUTS2, y el 3.º con relación al grupo de 30 regiones de referencia). Obsérvese, no obstante, que ese avance en *input* innovador del País Vasco se da también en las restantes comunidades autónomas españolas, e incluso en mayor medida que en el País Vasco (Asturias llega incluso a situarse la primera de todas las NUTS2 de la UE-27 en mejora de su indicadores compuesto de *input* innovador).

4. LA POLÍTICA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN EL PAÍS VASCO

La favorable evolución que, según hemos visto en apartados anteriores, muestra el sistema de innovación vasco ha estado muy marcada por las políticas de ciencia, tecnología e innovación puestas en marcha por la Administración autónoma vasca desde comienzos de los años 80. A pesar de ello, han sido menos frecuentes los análisis de tales políticas que los realizados sobre el propio sistema de innovación o sobre alguno de sus componentes. Entre tales análisis destacan los que, desde una perspectiva sociológica, han llevado a cabo una serie de investigadores de la UPV nucleados en torno a Mikel Olazarán: Moso, 2000; Moso y Olazarán, 2001 y 2002; Olazarán *et al.*, 2004; Olazarán *et al.*, 2005; y Olazarán *et al.*, 2009. Desde una vertiente más centrada en programas y políticas, y en una explotación de los datos proporcionada por el propio Gobierno o de las estadísticas de I+D y de innovación, cabría mencionar los trabajos de Navarro (2000 y 2002) y Navarro y Buesa (2003). Citemos, por último, los trabajos impulsados últimamente desde Orkestra: la revisión de políticas realizada por Bilbao-Osorio (2009); la extracción de lecciones para el caso realizada por Navarro, en la Introducción al número 70 de *Ekonomiaz*, sobre sistemas regionales de innovación; la equivalente efectuada por Navarro y Aranguren (2010) en el libro *Innovación y aprendizaje: lecciones para el diseño de políticas*; o el trabajo de próxima publicación de Navarro (2010). A ellos habría que añadir los análisis contenidos en los propios planes de ciencia, tecnología e innovación y otras publicaciones del Gobierno Vasco.¹⁰

4.1. Estrategia de innovación

Si intentamos ordenar y sintetizar las contribuciones contenidas en los trabajos citados de acuerdo con el esquema de análisis de las estrategias y políticas de innova-

¹⁰ El Plan de Estrategia Tecnológica elaborado por la UET en 1990, el Plan de Tecnología Industrial 1993-1996, el Plan de Ciencia y Tecnología (PCT) 1997-2000, el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (PCTI) 2001-2004 y el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación PCTI 2010.

ción expuesto en el primer apartado, habría que empezar señalando que el País Vasco se ha distinguido, con respecto al resto de España, por haber primado el enfoque tecnológico, sobre el científico o el de innovación. A diferencia del modelo seguido por la Administración central o por la mayoría de algunas otras Administraciones autónomas que en los 80 intentan impulsar políticas en este ámbito y que basan las mismas en un modelo de política científica en el que priman los intereses y valores académicos, en el modelo vasco se primó un enfoque tecnológico y orientación industrial, que se refleja en el menor peso asignado a la universidad y a los organismos públicos de investigación, en el impulso y financiación pública que se da a centros tecnológicos de naturaleza privada, y en la primacía que en las políticas y presupuestos en este ámbito posee el Departamento de Industria frente al de Educación. Con el transcurso del tiempo, constatando el desequilibrio y hasta división que se genera entre el sistema científico y tecnológico se ha intentado corregir tal hecho, de modo que en lugar de planes estrictamente tecnológicos se pasa a elaborar planes conjuntos de ciencia y tecnología y se impulsan nuevas entidades (BERC y CIC) que desarrollen investigación básica; pero aun así, son correcciones parciales de esos desequilibrios y divisiones, en las que el Departamento de Industria sigue manteniendo el liderazgo.

Si bien esa prevalencia del modelo tecnológico sobre el científico ha sido repetidamente destacada por los análisis llevados a cabo por Olazarán y su equipo, y por el trabajo de Bilbao-Osorio (2009), ha sido menos destacada la visión un tanto restrictiva del sistema de innovación que ha prevalecido en la política vasca, de modo que este se ha centrado fundamentalmente en el impulso de la innovación basada en la I+D, y ha prestado menos atención a las otras organizaciones y actividades innovadoras que no descansan en la I+D (diseño, mejoras organizativas, marketing...). Ciertamente, no cabe negar que desde muy temprano hubo programas que permitían apoyar actividades innovadoras distintas de la I+D; y que incluso algunos de ellos funcionaron de modo muy satisfactorio (por ejemplo, la política de mejora de la calidad en la gestión, impulsada en los 90). Pero, claramente, tales programas estaban dotados de menos fondos, generalmente se llevaban a cabo sin mucha coordinación con los de I+D y, a diferencia de lo que sucedía con éstos, no impulsaron políticas que persiguieran expresamente la generación de una industria proveedora de tales servicios (diseño, consultoría, ingenierías...) de primer nivel y competitiva internacionalmente. En suma, la política de I+D+i del País Vasco ha estado guiada por una visión restrictiva del sistema de innovación, muy orientada a las organizaciones y programas de I+D, y dentro de ese enfoque, con un mayor énfasis industrial-tecnológico que académico-científico.

Otro aspecto relevante de toda estrategia de innovación es el de las apuestas tecnológico-sectoriales que la misma contempla. Hay que señalar, al respecto, que, más allá de la orientación general hacia la industria, la política de I+D+i de la Administración vasca no incorporó ningún tipo de prioridades hasta el Plan de Estrategia Tecnológica de 1990. En éste, las opciones fueron definidas muy *top-down* y se cen-

traban en unos pocos sectores (auxiliar del automóvil, TIC y máquina herramienta) y tecnologías (materiales avanzados, TIC y tecnologías de fabricación), con arraigo en la industria vasca (Navarro, 2002). Progresivamente fueron ampliándose las tecnologías y las actividades industriales priorizadas (extendiéndose, por ejemplo, a los clústeres que van aprobándose en los 90). Pero hay que esperar, realmente, a los planes de ciencia, tecnología e innovación 2001-2004 y 2007-2010 para que se materialice una apuesta decidida por la diversificación y el impulso de la I+D en sectores de futuro intensivos en conocimiento (bios, nano, TIC y energías renovables).

4.2. Componentes del sistema

Habida cuenta de la práctica inexistencia de recursos humanos y materiales en el País Vasco en el ámbito de la I+D, la gran prioridad de los primeros gobiernos vascos fue la creación de esas estructuras de I+D; y, en particular, la de primar el desarrollo de las estructuras de I+D de los centros tecnológicos. Como muy bien se explica en la tesis de Moso (1999) y en las posteriores publicaciones que siguieron a la misma (Moso y Olazarán, 2001 y 2002), fue un juego combinado de factores estructurales (especialización industrial, ausencia de actividades previas de I+D...), actores (fuerzas políticas dominantes en el Gobierno Vasco, relación entre el PNV y la industria local...), ideas (modelo de adopción de tecnología, frente al modelo científico imperante en España), intereses (de los grupos industriales y de los laboratorios de ensayo regionales, con exclusión de los universitarios) y variables institucionales y organizacionales (creación de SPRI...) las que explican la apuesta que se hizo en aquel momento a favor de los centros tecnológicos.

Los centros tecnológicos vieron crecer los fondos públicos a ellos destinados por la Administración vasca hasta finales de los 80, momento en que la Administración comienza a apercebirse de los desequilibrios que ello estaba generando en el sistema: escasa capacidad de la investigación universitaria (desconectada además de las necesidades industriales) y poca capacidad de absorción en las empresas de esos servicios por sus escasas actividades internas de I+D. Además de ello, se toma conciencia de los problemas de oferta que presentan los propios centros (exceso de oferta por la multiplicación incontrolada de centros, pobre capacidad de investigación, falta de especialización y alineamiento con las necesidades de los sectores vascos, no conexión con la universidad...). Ante eso, el Gobierno Vasco recorta la financiación que otorga a los centros vía proyectos genéricos, lo que impulsa a los centros tecnológicos a sustituir esa financiación con recursos captados en convocatorias competitivas (en programas nacionales y europeos) y a aumentar su financiación vía proyectos empresariales. Según Olazarán *et al.* (2009), esa especialización de los centros en el mercado de proyectos con financiación competitiva posibilitó que los centros continuaran creciendo (como se ve en el cuadro n.º 9, el gasto en I+D de centros tecnológicos y sectoriales equivalía en 2007 al de toda la universidad vasca), a la vez que aumentó la distancia cognitiva entre centros y empresas.

Cuadro n.º 9. **GASTO EN I+D Y FINANCIACIÓN PÚBLICA POR ACTORES EN EL PAÍS VASCO**

		miles de euros		% sobre total		Variación (%) 2000-2007
		2000	2007	2000	2007	
Gasto en I+D	Universidad	101.406	165.962	17,1	15,2	64
	Resto de agentes de la RVCTI	152.902	417.966	25,7	38,3	173
	= Centros excelentes (CIC y BERC)	0	48.445	0,0	4,4	—
	= Centros tecnológicos	81.024	156.310	13,6	14,3	93
	= Centros sectoriales, públicos e I+D sanitaria	17.518	46.890	2,9	4,3	168
	= Resto servicios de I+D	31.406	71.222	5,3	6,5	127
	= Unidades de I+D empresarial	22.954	95.099	3,9	8,7	314
Financiación pública nacional de la I+D	Resto de empresas (no miembros de la RVCTI)	339.806	506.337	57,2	46,4	49
	Total País Vasco	594.115	1.090.265	100,0	100,0	84
	Universidad	75.919	129.130	46,7	31,5	70
	Resto de agentes de la RVCTI	38.914	170.542	23,9	41,6	338
	= Centros excelentes (CIC y BERC)	0	42.938	0,0	10,5	—
	= Centros tecnológicos	24.307	56.245	14,9	13,7	131
	= Centros sectoriales, públicos e I+D sanitaria	11.034	31.230	6,8	7,6	183
Financiación pública nacional de la I+D	= Resto servicios de I+D	1.526	22.851	0,9	5,6	1.397
	= Unidades de I+D empresarial	2.047	17.278	1,3	4,2	744
	Resto de empresas (no miembros de la RVCTI)	47.870	109.859	29,4	26,8	129
	Total País Vasco	162.703	409.532	100,0	100,0	152

Fuente: Navarro (2010), a partir de datos de Eustat.

La literatura no se muestra unánime sobre cómo ven las empresas a los centros tecnológicos: según algunos autores las empresas valoran positivamente su existencia (véanse los trabajos de Zubiaurre, 2000 y 2002; Buesa, 2001; Olazaran *et al.* 2009), mientras que para otros los centros reciben una baja valoración de las empresas (Aguado, 2008). Sea como sea, la práctica totalidad de los analistas consideran que los centros tecnológicos constituyen un gran activo del sistema de innovación vasco, especialmente por el crecimiento de la masa de recursos humanos y materiales en I+D localizados en el País Vasco que han posibilitado. Otra cosa es que generalmente consideren que, a pesar de los cambios en ellos efectuados impulsados por la Administración (por ejemplo, la conversión de la mayoría de ellos en fundaciones en cuyos patronatos las empresas ostentan la mayoría o el proyecto de fusión muy avanzado de varios de ellos en Tecnalia y la creación de la alianza estratégica IK4 de otros), todavía persisten bastantes de los problemas que en términos de especialización y coordinación, nivel científico-tecnológico (porcentaje de doctores, patentes, publicaciones científicas...), orientación al mercado, falta de conexión con la universidad, movilidad de los investigadores (internacional o con otros agentes del sistema), delimitación de carreras profesionales e incentivos para su personal... se detectaron en ellos ya a comienzos de los noventa (Navarro y Buesa, 2003; Olazaran *et al.*, 2009; Navarro, 2010).

Si pasamos a la universidad, cabría decir —siguiendo a Olazaran *et al.* (2004)— que la política del Departamento de Educación no experimenta cambios fundamentales desde comienzos de los 80, y se ajusta al modelo de política de patronazgo: provisión de recursos humanos y materiales a la comunidad universitaria para impulsar la investigación básica, con un fuerte sesgo académico, marcada disciplinariedad y primacía de la excelencia científica. Los recursos que para la investigación científica se otorgan a la universidad vasca son muy inferiores a los otorgados para el desarrollo tecnológico y los centros tecnológicos, y además muestran un crecimiento muy inferior a los de éstos.¹¹ Tales políticas favorecen la aparición, ya a mediados de los noventa, en la universidad pública vasca, de algunos grupos de investigación de excelencia internacional, grupos que en gran medida se convierten en los «clientes principales» de tal política, a costa del impulso a los grupos «emergentes» (Olazaran *et al.*, 2004). Pero, dejando a un lado a tales grupos, en su conjunto la universidad vasca se sitúa muy atrasada en los *ranking* de excelencia de las universidades, en ratios de publicaciones, en patentes, en participación en programas comunitarios... (Navarro y Buesa, 2003; Buesa *et al.*, 2009). En parte por ese sesgo académico, la política de la administración vasca ignora hasta fechas recientes a las universidades privadas, que poseen en el País Vasco un peso superior al del resto de España en el sistema univer-

¹¹ De todos modos, como muestran Navarro y Buesa (2003), el porcentaje de financiación de la investigación universitaria por la Administración pública española es superior en el País Vasco que en la media española. Donde la universidad vasca muestra un nivel inferior de financiación es en la captación de fondos provenientes del extranjero (programas europeos, fundamentalmente).

sitario y que, si bien no en investigación, en docencia de grado se ajustan más a las requerimientos del tejido productivo. Desde finales de los años noventa se adoptan importantes medidas para corregir la situación descrita: aprobación de la Ley del sistema universitario vasco, creación de BERC... Pero la inserción de algunas de estas figuras en la estructura universitaria no está bien resuelta, y en particular, con los centros de excelencia, más que a la resolución de los problemas que aquejan a la universidad pública vasca, se ha ido a soslayar los mismos mediante la creación de instituciones que, bastante acertadamente, han sido calificadas de «peri-universitarias».

Ante el desequilibrio existente en el sistema de innovación vasco entre investigación científica (o básica) y la tecnológica (aplicada y desarrollo experimental), y las insuficiencias anteriormente señaladas en centros tecnológicos y universidad, el Departamento de Industria impulsa en la primera década los Centros de Investigación Cooperativa (CIC). Su objetivo básico era abordar proyectos de investigación básica orientada en las líneas de investigación estratégica para el País Vasco, a partir de un modelo de alianza tecnológica temporal entre centros tecnológicos, grupos de investigación, universidades y empresas.¹² La aparición de estas nuevas figuras (CIC y BERC) ha ocasionado un cambio sustancial en la estructura de I+D del sistema vasco como se puede apreciar en el cuadro n.º 9: a pesar de que en 2007 todavía bastantes de estos centros estaban en la fase de construcción de sus capacidades, ya suponían un 4,4% del total del gasto en I+D del País Vasco, y aproximadamente un 30% del de la universidad y del de los centros tecnológicos. Y en términos de captación de ayudas, el peso de los centros de excelencia es incluso mayor: de acuerdo con los datos de Eustat, en 2007 captaron más de un 10% de los fondos otorgados por la Administración pública (central, autonómica y provincial) hacia el gasto en I+D realizado en el País Vasco. Esa construcción de nuevas capacidades en áreas clave de futuro y la correspondiente diversificación tecnológica y de la estructura de I+D vasca cabe calificarla de positiva; pero, replicando lo acontecido con otras figuras del sistema vasco, queda pendiente una real materialización de esa cooperación con los restantes agentes del sistema, así como una clarificación de sus estructuras de gobierno y control.

Otro agente singular de la RVCTI son las unidades empresariales de I+D constituidas formalmente como independientes. Si bien ya en la década de los noventa se impulsa su aparición, su número se multiplica por cuatro y su gasto en I+D más que se duplica entre los años 2000 y 2007, como fruto en gran parte del favorable tratamiento fiscal y de las ayudas que para tal figura se incluyen en los programas de apoyo a la I+D que impulsan las instituciones vascas. Como consecuencia, en 2007 el gasto en I+D de tales unidades empresariales suponía el 9% de toda la I+D

¹² Cabe ver los BERC, a los que antes nos hemos referido, como una respuesta del Departamento de Educación a la creación de los CIC impulsada por el Departamento de Industria. A diferencia de estos, aquellos se mueven en el campo de la investigación básica sin más, mientras que los CIC se mueven en investigación básica orientada y en cooperación con otros agentes de la red vasca.

vasca. Muchas de tales unidades de I+D no funcionan realmente como unidades de I+D independientes, es decir, como centros que se conciben como unidades de negocio en sí mismas dedicadas a la producción y comercialización de la tecnología que generan, tanto a la matriz como a otras empresas, sino que son unidades que han adoptado esa forma jurídica exclusivamente para beneficiarse de las ayudas públicas y que lo único que suponen es que en las estadísticas dejen de contabilizarse como gasto en I+D de la matriz (en el cuadro n.º 2, en la categoría Resto de empresas) y se contabilicen como una categoría propia (normalmente, en el código 73, de la CNAE-93). Pero en bastantes casos (quizá en un 20% de los casos), esa necesidad de empezar a contabilizar separadamente tal actividad ha favorecido su visibilidad y la reflexión diferenciada sobre la misma, de modo que ha propiciado un desarrollo de capacidades y maduración de los equipos de I+D empresariales.

El corazón de todo sistema de innovación lo constituyen, en última instancia, las empresas, pues son ellas las que transforman el conocimiento o tecnología generada en innovación. La política de innovación vasca ha tendido a responder a las necesidades de éstas, y más que dirigiendo sus programas directamente a ellas, se ha hecho de un modo indirecto, favoreciendo el desarrollo de infraestructuras científico-tecnológicas: centros tecnológicos y de excelencia, parques tecnológicos,¹³ etc. que les facilitaran la adquisición de conocimiento. También se instrumentaron al comienzo programas con ellas como destinatarias directas: primero de apoyo a unidades de I+D en las empresas, luego de apoyo a proyectos de I+D (Navarro 2000 y 2002). Pero desde comienzos de los 90 se prima sobremanera que las empresas desarrollen sus proyectos de I+D en cooperación con otros agentes, en lugar de que los desarrollen por sí mismas. El problema es que tales programas favorecían con frecuencia que los proyectos en cooperación se llevaran a cabo por la gestión de la financiación pública del proyecto que el centro ofertaba a la empresa y no tanto en respuesta a problemas o retos tecnológicos identificados por la empresa; que muchos de los proyectos realmente no se llevaban a cabo en cooperación, sino que eran proyectos que desarrollaba el centro por su parte y que se entregaban a modo producto cerrado, sin generar una real transferencia de tecnología y capacitación de la empresa destinataria; y que se guiaban más por una lógica y calendarios del programa de ayudas, que por la de co-generación de valor para la empresa cliente (Olazaran *et al.* 2005 y 2009; Aguado, 2008).¹⁴ Como Bilbao-Orsorio (2009: 29) señala, «esa relativa débil capacidad tecnológica de las empresas puede ser vista como una de las más serias debilidades que afectan al sistema vasco de Innovación». En apoyo de tal afirmación podría hacerse referencia a la escasa intensidad del gasto en I+D de la industria manufacturera vas-

¹³ Sobre los parques tecnológicos consúltase Navarro y Buesa (2003), y especialmente Aguado (2007).

¹⁴ De acuerdo con los resultados preliminares de la tesis doctoral de Edurne Magro, actualmente en curso de elaboración y que trata de la valoración del programa INTEK del Gobierno Vasco de apoyo a la I+D empresarial, las empresas vascas que desarrollan sus proyectos de I+D en cooperación obtienen peores resultados (en patentes, crecimiento de la productividad...) que las que lo hacen independientemente.

ca, varias veces inferior a la de la UE-15 o de EE.UU. o al bajo porcentaje de empresas con actividades de I+D.

Señalemos, por último, que desde una perspectiva de un sistema de innovación amplio, un componente clave lo constituyen los servicios avanzados a empresas intensivos en conocimiento (excluidos centros tecnológicos y de excelencia, comentados antes), que proporcionan a las empresas conocimientos para llevar a cabo innovaciones no basadas en I+D: diseño, marketing, mejora organizativa... Este es un sector que, arrastrado por la fuerte demanda empresarial existente en el País Vasco, ha tenido un notable crecimiento y que presenta incluso superávit comercial en sus relaciones con el exterior (Fernandez y Ruiz, 2004; Orkestra, 2008). De todos modos, a pesar de esa aparente fortaleza, este sector presenta notables debilidades: exceptuando unos pocos casos (por ejemplo, en ingeniería), en la mayoría de los segmentos del sector se carece de un núcleo de empresas de referencia, relativamente especializadas e internacionalizadas, con el suficiente tamaño, con un núcleo estable de personal, que gasten dinero en investigar, en formación, en alianzas... (Navarro, 2010). En todos los últimos planes de ciencia, tecnología e innovación se recogían referencias a la importancia de tal sector, especialmente para la innovación tecnológica. Pero luego, en la realidad, la Administración apenas ha desarrollado actuaciones específicas para la mejora del sector, y una observación al posicionamiento de sus componentes en el tiempo muestra que éstos han ido modificando el foco principal de su actividad según los tipos de programas que para la mejora de la gestión impulsaba la Administración (calidad, agendas de innovación...) en cada momento, sin una clara estrategia o posicionamiento, y sin que tales programas públicos favorecieran la corrección de los programas del sector. Como contrapunto y ejemplo un tanto puntual de aplicación de otro modo de hacer política mediante compras públicas puede citarse el efecto tractor que ejerció el proyecto del Guggenheim impulsado por la Administración vasca para la mejora y el desarrollo de las capacidades locales en ingeniería y arquitectura.

4.3. Interrelaciones en el sistema

Paralelamente al reforzamiento de las estructuras de I+D de cada uno de los actores, la Administración vasca trató, desde un comienzo, de impulsar la colaboración e interrelación entre los diferentes componentes del sistema. Los esfuerzos se intensificaron desde finales de los años ochenta, cuando se constató el relativo bajo aprovechamiento de las capacidades desarrolladas en los centros por parte de las empresas. La reforma del sistema de financiación de los centros y el apoyo a la contratación de proyectos con ellos por las empresas perseguían tal objetivo, aunque, tal como se ha señalado anteriormente, los resultados no siempre fueron los esperados. Otro pieza clave de ese paso de lo que, en los planes de ciencia y tecnología, se denominaban políticas de oferta a políticas de demanda y de impulso a la cooperación lo tenemos en la política de clústeres y la creación de unos comités de tecnología en los

que se definían parte de los proyectos estratégicos que podían desarrollar los centros tecnológicos con fondos públicos. Ya se ha mencionado igualmente la transformación de la mayoría de los centros tecnológicos en fundaciones, en cuyos patronatos se dio presencia a las empresas, con el objetivo fundamental de que velaran para que las actividades de los centros se ajustaran a las necesidades del tejido productivo local, aunque luego en la realidad la mayoría de tales patronatos no ejercían efectivamente el papel de control de los directivos de tales centros. O la propia creación de los CIC, pensados como plataformas de cooperación en los que participarían universidades, centros tecnológicos y empresas avanzadas. El resultado final de todo ello es que, si exceptuamos aquellas empresas, generalmente de tamaño mediano-grande, con claras capacidades tecnológicas y con intereses que coincidían con las líneas de investigación prioritarias de los centros, la interacción entre empresas y centros y la consiguiente transferencia tecnológica de los segundos a las primeras fue menor de la deseable, o el servicio que los centros prestaban no correspondía realmente a actividades de I+D, sino a otras de menor valor añadido (ingeniería, certificaciones, etc.), en bastantes ocasiones en competencia desleal con la que ofertaban otras organizaciones del mercado que se dedicaban a proporcionarlas sin la financiación pública que los centros percibían. Como Olazarán *et al.* (2009) ponen de manifiesto, esos problemas de transferencia de conocimiento de los centros tecnológicos a las empresas no es un rasgo específico de los centros tecnológicos vascos, sino que parecen bastante generalizados en los sistemas de innovación en que tales figuras se han desarrollado.

La política científica, como se ha descrito antes, estuvo marcada por un claro sesgo académico y por su aislamiento de la política tecnológica. Aunque ya las reflexiones que se hacen en el Departamento de Industria, a finales de los 80, subrayaban la necesidad de un entronque de ambos sistemas y aunque formalmente en el plan de ciencia y tecnología de 1997-2000 se integraron formalmente ambos subsistemas y se crea en 1997 la Red Vasca de Tecnología que incluye a la universidad, la integración real de ambos sistemas apenas tuvo lugar. El desarrollo de una interrelación real entre la universidad, por un lado, y los BERC, los CIC, los centros tecnológicos e incluso las empresas, por otro, es una asignatura pendiente.

En lo que se refiere a las empresas, de lo anterior se deduce que buena parte de los problemas de interrelación con los restantes agentes responden a sus propias carencias y debilidades: a su falta de capacidad relacional y de absorción. Las empresas deben perseguir estrategias mixtas de innovación en los que combinen capacidades de innovación basadas en la experiencia con las basadas en la ciencia, y fuentes de conocimiento internas y externas. En tal sentido, resulta prioritario fortalecer su componente más débil: su capacidad de innovación basada en la ciencia, aumentando sus capacidades internas (favoreciendo la incorporación de titulados y doctores, aumentando el porcentaje de empresas que hacen I+D, difundiendo la cultura de las patentes...), y aumentando su capital relacional, mediante entidades puente que les faciliten el contacto con esas fuentes internas de conocimiento. Aunque es

posible que, como señalan Cooke y Morgan (1998), el País Vasco carezca de un entramado institucional tan denso y rico como los de Baden-Württemberg o Emilia Romagna, durante las últimas décadas se han ido desarrollando todo un conjunto de organizaciones que podrían cumplir ese papel de puente o conexión entre fuentes de conocimiento externas y pymes: asociaciones clústeres y sectoriales, agencias de desarrollo, cámaras de comercio, Innobasque, Euskalit... (Orkestra, 2009; Navarro y Aranguren, 2010).¹⁵

Por último, en lo que respecta a interrelaciones del sistema, no cabe dejar sin mencionar la escasa coordinación que ha existido entre los diferentes agentes responsables de políticas públicas en el ámbito de la innovación en el País Vasco. La coordinación entre las políticas de la Administración central y del Gobierno Vasco fue muy escasa (Moso y Olazaran, 2001; Bilbao-Osorio, 2009), si bien en la segunda mitad de la primera década pareció iniciarse una nueva etapa de colaboración entre la Administración central y la vasca (Dorronsoro, 2006). El clima de tensión se debió en parte a que, aunque en el Estatuto de Gernika la competencia en materia de investigación se atribuía en exclusiva a las instituciones vascas en coordinación con el Estado, dicha transferencia no se materializó hasta enero de 2009. Mientras tanto, las instituciones vascas decidieron ejercer la competencia, aun sin la transferencia de los recursos. Esa falta de acuerdo y coordinación entre la Administración central y vasca también afectaba a la representación de los intereses de esta segunda en Europa. No obstante, la falta de coordinación no tenía lugar únicamente entre las instituciones vascas y la española y europea, sino que antes se ha puesto de manifiesto que la coordinación entre los Departamentos de Industria y Educación del Gobierno vasco fue insuficiente. A ello habría que sumar que a la actuación del Gobierno vasco venían a sumarse la de las tres Diputaciones forales, con niveles de financiación pública del gasto en I+D nada despreciables (Navarro y Buesa, 2003; Navarro, 2009a).

Conscientes de tal necesidad, en el último período hay un intento serio en reforzar los órganos de dirección, así como los de gestión, ejecución, seguimiento y evaluación del sistema vasco de innovación, y surgen plataformas (por ejemplo, Innobasque o la red Innovanet) que denotan los esfuerzos para aumentar la coordinación y migrar hacia un nuevo modelo de gobernanza de la innovación (Orkestra, 2009).

4.4. Diversificación o evitar problemas de *lock-in*

La reciente literatura de los sistemas de innovación propugna que la combinación de diferentes modos de innovación y bases de conocimiento debe ser impulsada, además de porque mejora los resultados innovadores del sistema, porque asimismo ayuda a superar procesos de *lock-in* o de quedar atrapado en tecnologías o productos obsoletos. Al mismo tiempo que se desarrolla la literatura del *Manage-*

¹⁵ Las estructuras de interfaz, analizadas por Gómez-Uranga y Borja (1996) son organizaciones algo diferentes de las que aquí planteamos, pues comprenden también los agentes generadores de tecnologías.

ment sobre capacidades dinámicas y la necesidad que tienen las empresas de reinventarse, la literatura de los sistemas regionales de innovación, muy influida por la teoría evolucionista para la cual la diversidad es un elemento clave para la dinámica de los sistemas, ha advertido sobre los riesgos que estos tienen de caer en fenómenos de *lock-in* y ha propugnado la puesta en marcha de políticas de innovación para evitarlo. Tres serían las principales vías de actuación al respecto: fortalecer los elementos del modo de innovación basado en la ciencia, impulsar la variedad relacionada y, evitando fenómenos de endogamia, conectar el sistema de innovación a fuentes externas del conocimiento.

Empezando por el primero de los tres ámbitos citados, de los diagnósticos efectuados anteriormente sobre el sistema vasco de innovación resulta evidente que el sistema de innovación vasco, en parte debido a su especialización industrial en la metal-mecánica que requiere una base de conocimiento más ingenieril que científica, ha descansado más en un modo de innovación basado en la práctica que en uno basado en la ciencia. Son múltiples los indicadores vistos en los anteriores apartados que muestran la relativa debilidad del sistema vasco en esa base científica: menor peso de la universidad y de los organismos públicos de investigación en la I+D, bajo número de publicaciones científicas y de patentes, reducida intensidad en I+D en la industria manufacturera, bajo porcentaje de empresas con actividades de I+D, exiguo porcentaje de doctores, pequeño porcentaje de venta de productos nuevos para el mercado, etc.

Aunque antes ya se ha hecho referencia a diversas iniciativas desarrolladas en los 90 para corregir esa situación, realmente el mayor esfuerzo de la Administración autónoma vasca para corregir esa debilidad de la base científica tiene lugar del año 2000 en adelante, y se concentra no tanto en los sectores y organizaciones entonces existentes, sino en el impulso de nuevas actividades y organizaciones: en las bio, nanos, TIC y energías renovables, por un lado; y mediante los CIC y BERC, por otro. No obstante, las nuevas actividades no se lanzan sólo por la actividad o empleo que en esos nuevos ámbitos puedan generar, sino porque, debido al carácter transversal de sus tecnologías, pueden fertilizar a los sectores tradicionales, como muestra la experiencia de países como Dinamarca. El avance que, en este sentido, ha tenido lugar en la última década en la creación de esas capacidades cabe calificarlo de espectacular y, en general, merece una valoración muy positiva; si bien resta el ir desarrollando los lazos entre esas nuevas actividades y la industria tradicional vasca, para que el efecto fertilizador antes mencionado tenga lugar.

Pero las posibilidades de la fertilización cruzada no se limitan exclusivamente a esas nuevas tecnologías (bio, nano, TIC...) que se caracterizan por su transversalidad. La literatura reciente ha puesto de manifiesto que los *spillover* o desbordamientos tecnológicos y de conocimiento de unas empresas y organizaciones a otras resulta tanto más fértil, no cuando en un territorio existe una gran especialización (las llamadas economías MAR, por Marshall-Arrow-Romer), ni cuando hay una mera diversidad pero sin gran relación entre esas actividades diversas (las llamadas eco-

nomías de urbanización), sino cuando hay diversidad pero de actividades que poseen unas bases de conocimiento hasta cierto punto relacionadas (*related variety*) (Frenken *et al.*, 2007; Boschma y Frenken, 2007). Como se puede apreciar en algunas estimaciones realizadas por Orkestra todavía no publicadas, el nivel de variedad relacionada existente en la CAPV es superior al de las restantes comunidades autónomas españolas (excluida Cataluña), lo que crea una base favorable para los procesos de fertilización cruzada. La amplia base de asociaciones clústeres y sectoriales existentes en el País Vasco posibilitan la puesta en marcha de iniciativas como la del coche eléctrico, en la que pueden participar asociaciones del ámbito de la automoción, energía y electrónica. Cabría decir a este respecto que, mientras que las cooperaciones dentro de un sector o actividad favorecen innovaciones de carácter más incremental, las cooperaciones entre industrias o actividades diferentes favorecen innovaciones de carácter más radical.

Por último, uno de los factores que conduce a fenómenos de *lock-in* es cuando el sistema de innovación está muy cerrado en sí mismo y no aparece conectado con el exterior. Precisamente uno de los efectos indeseados de lecturas miopes de la literatura de los sistemas regionales de innovación ha sido centrar demasiado la atención en las relaciones entre los agentes dentro del sistema, ignorando que un sistema regional de innovación será tanto más vibrante y dinámico cuanto más conectado se encuentre a fuentes de conocimiento externo. En tal sentido, si bien, como en otros aspectos antes analizados, cabe encontrar iniciativas y políticas que perseguían conectar el sistema vasco con el exterior (por ejemplo, las becas y ayudas para estancias y desarrollo de estudios en el exterior, por parte del Departamento de Educación; o la financiación complementaria otorgada a los centros tecnológicos para los proyectos acogidos a programas comunitarios), no es hasta la última década cuando, en conexión con esa construcción de capacidades científicas vía BERC y CIC, se emprende una firme política de conexión del sistema científico con el exterior y de atracción de talento vía Ikerbasque. De todos modos, los avances logrados resultan claramente insuficientes y apenas han alcanzado a los actores tradicionales: el porcentaje de profesores e investigadores extranjeros en nuestra universidad, centros tecnológicos y empresas es muy reducido, y todavía no son habituales las estancias de nuestros profesores e investigadores en el exterior; si bien en licenciatura se ha avanzado en el intercambio de estudiantes con el extranjero, en postgrados es reducidísimo el porcentaje de estudiantes extranjeros en nuestros programas, así como el número de programas que se imparten en inglés; la universidad y las empresas vascas apenas obtienen fondos de los programas comunitarios; es mínimo el número de empresas extranjeras que han establecido sus unidades de I+D en el País Vasco, atraídas por la capacitación de su personal y las potentes infraestructuras científico-tecnológicas en él existentes; los porcentajes de co-invencción de patentes EPO con inventores residentes en el extranjero es sumamente bajo... Resulta evidente que los anteriores factores deberían convertirse en un área prioritaria de actuación de las políticas de I+D+i en el País Vasco.

5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El análisis del sistema de innovación vasco que se efectúa en este capítulo des- cansa en el marco conceptual de los sistemas regionales de innovación, brevemente esbozado en el apartado primero de este capítulo. A partir del mismo, a la hora de analizar la evolución experimentada por dicho sistema desde 1980 hasta nuestros días, hemos distinguido entre indicadores de *input* de innovación, de *output* de innovación y de *output* económico.

El apartado relativo a la evolución del sistema muestra que el País Vasco ha mostrado una evolución más favorable que la media española, la UE-15 y EE.UU.. Cabe señalar en particular, con respecto a la economía española, que, tanto por haber sido golpeado más duramente por la crisis como por la relativa marginación que el País Vasco tuvo de la política científica (universidades y OPI, fundamentalmente) llevada a cabo por la Administración central, en algunos indicadores de innovación (gasto en I+D y patentes, especialmente) el País Vasco partía de niveles inferiores incluso a la media española; sin embargo, prácticamente desde la segunda mitad de los años 80 el País Vasco se sitúa por encima de la media española en todos los indicadores aquí manejados y ve aumentar su distancia. La evolución de bastantes indicadores muestra una clara correlación con el ciclo, (por ejemplo, la inversión en productos metálicos y maquinaria, el gasto en I+D y las patentes experimentan una ralentización en su mejora en los años 1990-1994 y 2000-2004).

Otro hecho que importa destacar del segundo apartado es el de las notables diferencias que en la evolución de determinadas variables ofrecen las estadísticas de Eustat y del INE: por ejemplo, en la evolución del gasto en I+D entre 1995 y 2005 o en el crecimiento real de PIB. A la vista de los métodos (procesos de estimación *top-down* o *bottom-up*, tamaños de muestra, procesos de depuración...) y de la congruencia de los resultados de tales variables con las restantes variables analizadas, parecería poder sostenerse que los datos de Eustat reflejan mejor la realidad vasca que los del INE.

El apartado tercero el análisis comparado, referido al momento actual, abarca tanto a países como a regiones. El primer análisis comparado con países se hace a partir de la estadística de I+D y en él se destaca la muy diferente posición relativa en I+D del País Vasco según manejemos datos de gasto (ligeramente por debajo de la UE-15) o del personal (muy por encima de la UE-15). Eso se debe al menor coste laboral por investigador en el País Vasco, que si bien a corto comporta una ventaja, a largo puede suponer un fuerte *hándicap* (para impulsar vocaciones investigadoras o para atraer talento, por ejemplo). Asimismo se ha puesto de manifiesto la debilidad de la universidad (agente que ha perdido notable peso relativo desde 1995), de las OPI y de las empresas manufactureras; y, por el contrario, la fortaleza en infraestructuras científico-tecnológicas no universitarias (centros tecnológicos, CIC y BERC). Son muy pocas las empresas que hacen I+D (0,8%) y además, en comparación con otros lugares, son relativamente pequeñas. Y el nivel de financiación público es muy

superior al de otros lugares, debido al alto peso de los apoyos del Gobierno vasco y Diputaciones, dado que la financiación procedente del extranjero es menor que en otros países o el resto de España.

La segunda comparación con países se efectúa a partir del *European Innovation Scoreboard* de 2009, en el que, a semejanza del gasto en I+D, el País Vasco se sitúa por encima de la UE-27, pero con numerosos países europeos que la aventajan. De todos modos, los valores que para el País Vasco ofrecen algunos indicadores del EIS deben leerse con precaución, bien porque algunos de ellos responden a peculiaridades institucionales que desfiguran un tanto los datos (por ejemplo, al contabilizarse las infraestructuras científico-tecnológicas no universitarias como I+D empresarial), bien porque los indicadores no están bien planteados (por ejemplo, la innovación no tecnológica) o bien porque muestran una excesiva volatilidad de un año para otro (por ejemplo, capital riesgo y balanza tecnológica). Aun así, de la lectura del EIS parecería poder concluirse que las mayores debilidades del sistema vasco de innovación radican en factores ligados a modos de innovación basados en la ciencia (doctores, gasto público en I+D, patentes, ventas de productos nuevos para el mercado...).

La primera comparación con regiones se efectúa a partir del *Regional Innovation Scoreboard* de 2009 y presenta como principal conclusión que el País Vasco ha logrado situarse entre el grupo de regiones innovadoras medio-altas, y que además parece pertenecer a tal grupo de modo más estable que las otras comunidades autónomas españolas avanzadas (Madrid, Cataluña y Navarra).

La segunda comparación con regiones se ha efectuado a partir de una amplia batería de indicadores de *input* innovador, *output* innovador y *output* económico. Su originalidad radica en que, además de compararse con las 262 regiones (NUTS2) de la UE-27, identifica dentro de aquellas las 30 regiones europeas que parten de condiciones más semejantes a las del País Vasco, y que por lo tanto son las más apropiadas para comparar. Las conclusiones más relevantes son que los tres grandes conjuntos de indicadores del País Vasco podrían verse a manera de «reloj de arena»: una base muy amplia arriba (buena posición en el indicador compuesto de *input* innovador), un cuello bastante estrecho en medio (mala posición en el indicador compuesto de innovación), y de nuevo una base muy amplia abajo (buena posición en los indicadores de *output* económico: productividad, tasa de empleo y PIB per cápita). El sistema de innovación vasco tendría pues un problema de eficiencia (esto es, de transformación del *input* de innovación en *output* de innovación), pero gran capacidad de transformar el *output* de innovación en *output* económico.

En los indicadores de *output* de innovación las mayores debilidades se dan en patentes EPO y en publicaciones. Tales debilidades se dan también con respecto al promedio de las 30 regiones con condiciones de partida similares (estructura económica, especialización industrial...), por lo que no cabría justificar dicha debilidad, atribuyéndola a una supuesta especialización sectorial en actividades (metal-mecánica) en que las patentes importan menos. Aunque ciertamente un efecto compo-

ción sectorial puede jugar, ese no parece ser el factor explicativo principal de las peores ratios del País Vasco en ese ámbito.

En cuanto a *inputs* de innovación, sobresale la fortaleza del País Vasco en los indicadores de recursos humanos, si bien hay uno en el que el País Vasco se sitúa por detrás del promedio de las 262 NUTS2 de la UE-27 y del grupo de 30 regiones de referencia: en el del porcentaje de población de 25-64 años con educación secundaria superior o terciaria. Aunque mejor que en el resto de España, el País Vasco tiene una debilidad notable en el porcentaje de población que se ha quedado sólo con el nivel educativo de la secundaria inferior, sin alcanzar el de la secundaria superior. Y sobresalen, asimismo, los peores resultados en los indicadores de conectividad, especialmente en los de co-inventoría de patentes EPO.

Para acabar con las comparaciones regionales, cabría señalar que en los tres tipos principales de indicadores (de *input* innovador, de *output* innovador y de *output* económico) el País Vasco muestra una evolución en el último quinquenio más favorable que la media de la UE-27 y que su grupo de referencia, a pesar de que por su superior nivel de partida cabría haber esperado lo contrario.

Pasando al cuarto apartado del artículo, que trata sobre las estrategias y políticas de innovación, hay que empezar señalando que frente a modelos de política científica o de política de innovación no basada en I+D, en el País Vasco ha primado claramente un modelo de política tecnológica basada en la I+D, con una clara orientación industrial. Inicialmente la políticas de innovación no fijaron prioridades, ni tecnológicas ni sectoriales. Posteriormente a comienzos de los noventa comienzan las apuestas tecnológicas y sectoriales, inicialmente basadas en sectores existentes. Y ya en la última década se apuesta decididamente por una política de diversificación en sectores de futuro.

Desde el punto de vista de los componentes del sistema, la Administración vasca efectuó una clara apuesta a favor de los centros tecnológicos. A primeros de los años noventa, constatando una serie de problemas tanto por parte de la oferta (falta de especialización, capacidad de investigación...) como de la demanda (falta de capacidad de absorción por las empresas), se redujo su financiación por proyectos genéricos y se les forzó a salir a proyectos competitivos (nacionales y europeos) y contratar más con empresas. Pero no siendo suficiente, se van adoptando sucesivas medidas (transformación de muchos de ellos en fundaciones, puesta en marcha de procesos de fusiones y alianzas...), que no logran resolver satisfactoriamente tales problemas. En suma, los centros constituyen uno de los principales activos del sistema de innovación vasco, pero necesitan abordar una serie de cambios que mejoren sus capacidades y eficiencia y favorezcan su interconexión eficaz con los restantes agentes.

La política respecto a la universidad se ha caracterizado por su continuidad y relativo postergación con respecto a otros agentes. Ha consistido en proveer de recursos humanos y materiales a la comunidad universitaria para impulsar la inves-

tigación básica, con un fuerte sesgo académico y primacía de la excelencia. Ello ha permitido que afloren algunos grupos de investigación de excelencia. Pero, la universidad en su conjunto presenta malos resultados en docencia, investigación y resultados, y no se ha conectado apropiadamente al resto de los agentes del sistema (BERC, CIC, centros tecnológicos, empresas, asociaciones clústeres, parques tecnológicos...).

Ante las insuficiencias detectadas en los dos anteriores agentes y la necesidad de corregir las debilidades en investigación básica, y de adentrarse en áreas de actividad nacientes y de gran futuro (bio, nano, TIC, energías renovables...) en la última década se impulsan los centros de excelencia: CIC y BERC. Éstos permiten la captación de un importante número de investigadores internacionales y el desarrollo de unas infraestructuras materiales, que de alguna manera recomponen y diversifican el sistema de innovación vasco. Tras la fase de creación de capacidades de I+D falta ahora la de lograr que dicho conocimiento se convierta en resultados económicos, tanto en nuevas actividades y empresas como por la fertilización de las industrias tradicionales con las tecnologías transversales por aquellos desarrolladas.

En lo que hace referencia a las empresas, el corazón de todo sistema innovador, la Administración vasca llevó a cabo una política más de apoyo indirecto, vía el desarrollo de infraestructuras que les proveyeran de las tecnologías que aquellas precisaran y la subvención de su uso, que de apoyo directo para el desarrollo en ellas de capacidades de absorción. El resultado es que muchas de las empresas carecen de las necesarias capacidades de absorción e incluso de capital relacional para ello. Ciertamente, un grupo de empresas han logrado desarrollar tales capacidades, e incluso en la última década se observa una proliferación de unidades de I+D empresariales vascas que se segregan y constituyen como sociedades jurídicamente independientes, aunque bastantes de tales casos responden a motivos fiscales y de aprovechamiento de ayudas para tales figuras.

Por último, y como señal de la menor prioridad asignada a la innovación no basada en la I+D y de políticas específicas al respecto, en el sector de servicios a empresas intensivos en conocimientos la I+D se ha desarrollado de modo poco ordenado y, aunque con saldo comercial superavitario, no resulta competitivo internacionalmente, salvo segmentos muy puntuales (como, por ejemplo, las grandes ingenierías y servicios de arquitectura).

De todo lo anterior se puede deducir que la política de innovación tuvo éxito en crear las infraestructuras de I+D y una pluralidad de agentes en el sistema vasco de innovación; pero no en que los diferentes componentes se interrelacionen apropiadamente entre sí. Los intentos y diversas medidas adoptados al respecto (desde los iniciales cambios en sistemas de financiación hasta la reciente creación de mecanismos como Innobasque o redes como Innovanet) no han dado los frutos esperados. Parece evidente que para ello, además de reforzar las capacidades de absorción de las empresas (destinatarias últimas de esas infraestructuras científico-tecnológicas), hay que actuar sobre las estructuras de gobierno y de control de las organizaciones

que componen esas infraestructuras, hay que apoyarse en instituciones puente (asociaciones clústeres y sectoriales, agencias de desarrollo local, escuelas de formación profesional, parques tecnológicos, Innobasque, Euskalit...), hay que dar la máxima prioridad a la movilidad laboral entre los diferentes agentes y hay que favorecer la creación de capital social y la participación.

Por último, en lo que respecta a evitar fenómenos de *lock-in* y de impulso a la diversificación, hay que celebrar y continuar los esfuerzos para corregir las debilidades en la base científica de la innovación (en el sistema en general y en las empresas en particular), hay que lograr que tras la creación de capacidades de conocimiento en una serie de nuevas áreas (bio, nano y demás) este se transforme en resultados económicos, bien en actividades de nueva creación o bien fertilizando con sus tecnologías transversales los sectores tradicionales, y hay que adoptar firmes medidas para superar la endogamia que padece el sistema de innovación vasco.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUADO, R. (2008): *Economía y política de la innovación empresarial. El caso de la red vasca de parques tecnológicos*, Tesis doctoral, Servicio de publicaciones de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- AGUIRRE, M.S.; ALBIZU, E.; CHARTERINA, J. Y LANDETA, J. (2006): «Análisis empírico descriptivo de las prácticas y técnicas de gestión de las empresas vascas», *Ekonomiaz*, 62: 314-343.
- AGUIRRE, M.S.; CHARTERINA, J.; IDÍGORAS, I.; MARTÍNEZ, R. Y MATEY, J. (2006): *Estudio de las estrategias de competitividad de las empresas vascas: fase cualitativa*, SPRI e Instituto de Economía Aplicada a la Empresa.
- ARAMBURU, N.; SAÉNZ, J. Y RIVERA, O. (2006): «Fostering innovation and knowledge creation: the role of management context», *Journal of knowledge Management*, 10 (3): 157-168.
- ARUNDEL, A. Y HOLLANDERS, H. (2006): *2006 Trend Chart Methodology Report. Searching the forest for the trees: «Missing indicators of innovation»*, Trend Chart Innovation Policy in Europe.
- (2008): «Innovation scoreboards: indicators and policy use», en Nauwelaers y Wintjes, R. (eds.), *Innovation Policy in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 29-52.
- ASHEIM, B. et al. (2006): *Constructing regional advantage. Principles, perspectives, policies*, Final report, European Commission, DG Research, Bruselas. Accesible en http://www.dime-eu.org/files/active/0/regional_advantage_FINAL.pdf
- BALZAT, M. (2006): *An economic analysis of innovation: extending the concept of national innovation systems*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- BAYONA, C.; GOÑI, S. Y MERINO, J. (2009): «El sistema de innovación de Navarra: un análisis comparativo», *Ekonomiaz*, 70: 304-329.
- BILBAO-OSORIO, B. (2009): *The Basque Innovation System: a policy review*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao.
- BOSCHMA, R. Y FRENKEN, K. (2009): «Technological relatedness and regional branching», en Bathelt, H.; Feldman, M.P. y Kogler D.F. (eds.) (2009), *Dynamic Geographies of Knowledge Creation and Innovation*, Routledge, Taylor and Francis, Oxford.
- BUESA, M. (2001): «Los sistemas regionales de innovación del País Vasco y Navarra», Instituto de Análisis Industrial y Financiero, documento de trabajo n.º 28.
- BUESA, M.; HEIJS, J. Y BARBA, O.K. (2009): «Calidad de las universidades: un índice sintético», *Ekonomiaz*, 70: 206-239.
- BUESA, M.; HEIJS, J. Y NAVARRO, M. (2007): «Medición de la innovación. Indicadores regionales», en M. Buesa y J. Heijs (coord.), *Sistemas regionales de innovación: nuevas formas de análisis y medición*, Funcas, Madrid, pp. 91-142.
- BUESA, M.; NAVARRO, M.; MOLERO, J.; ARANGUREN, M.J. Y OLARTE, F.J. (2001): «Indicadores de la ciencia, la tecnología y la innovación: metodología y fuentes para la CAPV y Navarra», en Azkoaga. *Cuadernos de ciencias sociales y económicas*, n.º 9, Eusko Ikaskuntza, Donostia.
- CHAMINADE, C.; LUNDVALL, B.-Å.; VANG, J. Y JOSEPH, K.J. (2009): «Designing innovation policies for development: towards a systemic experimentation-based approach», en Lundvall, B.-Å. et al. (eds.), *Handbook of innovation systems and developing countries*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 360-379.
- COOKE, P.; GÓMEZ URANGA, M. Y ETXEBARRIA, G. (1997): «Regional innovation systems: Institutional and organizational dimensions», *Research Policy*, 26: 475-491.
- COOKE, P. Y MORGAN, K. (1998): «The Basque Conundrum: Regional Autonomy and Economic Decline», en *The Associational Economy. Firms, Regions and Innovation*, Oxford University Press, Oxford, pp. 162-192.
- CUESTA, A. Y ALBISU, B. (2008): *La demanda, la oferta y el clúster de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la CAPV*, Orkestra, San Sebastián.
- DORRONSORO, G. (2008): «El sistema de innovación vasco ante los nuevos retos», *Madri+d* número extra 22: 159-166.
- EDQUIST, C. (2001): «Innovation policy —A systemic approach», en Archibugi, D. y Lun-

- dvall, B-Å. (eds.) *The Globalising Learning Economy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 219-238.
- 2005: «Systems of Innovation: Perspectives and Challenges», en Fagerberg, J., Mowery, D. y Nelson, R. (ed.), *Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford, pp. 181-208.
- 2008: «Design of Innovation Policy through Diagnostic Analysis: Identification of Systemic Problems (or Failures)», *CIRCLE, Lund University paper*, no. 2008/06.
- EDQUIST, C. Y HOMMEN, L. (2009): «Comparing National Systems of Innovation in Asia and Europe: Theory and Comparative Framework», en Edquist, C. y Hommen, L. (ed.), *Small Country Innovation Systems: Globalisation, Change and Policy in Asia and Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- ERAUSKIN-IURRITA, I. (2008): «The sources of economic growth in the Basque Country, Navarre and Spain during the period 1986-2004», *Investigaciones regionales*, 12: 35-58.
- 2010: «Accounting for growth in Spain, the Basque Country (and its historic territories), Madrid, and Navarre since 1964». (De próxima publicación). Disponible en <http://paginaspersonales.deusto.es/ineraus/>
- FRENKEN, K.; VAN OORT, F. Y VERBURG, T. (2007): «Related Variety and Regional Economic Growth», *Regional Studies*, 41(5): 685-697.
- GIRÁLDEZ, E. (1993): *La balanza tecnológica*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (1997): *Plan de ciencia y tecnología 1997-2000*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- 2001: *Plan de ciencia, tecnología e innovación 2001-2004*, Servicio central de publicaciones, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- 2005: *Libro Blanco del Sistema Vasco de Innovación: Horizonte 2010 diagnóstico y directrices*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- 2007: *Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación PCTI 2010*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- GÓMEZ-URANGA, M. Y COOKE, P. (1998): «Dimensiones de un sistema de innovación regional: organizaciones e instituciones», *Ekonomiaz*, 41: 46-67.
- GÓMEZ-URANGA, M.; OZERIN, L.; ROCHA, F.; ZAPATERO, A. Y DURÁN, A. (1999): «El caso de Euskadi», en Durán, A. (coord.), *Geografía de la innovación: ciencia, tecnología y territorio en España*, Los libros de la Catarata, Madrid, pp. 297-372.
- GÓMEZ-URANGA, M.; GARCÍA, B.; JUBETO, Y. Y VELASCO, E. (2000): «Sistemas de innovación regional: el caso del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra», *Lan-Harremanak*, 3: 83-105.
- HASKEL, J.; CLAYTON, T.; GOODRIDGE, P.; PESOLE, A.; BARNETT, D.; CHAMBERLIN, G.; JONES, R.; KHAN, K. Y TURVEY, A. (2009): *Innovation, Knowledge spending and productivity growth in the UK*, Interim report for NESTE Innovation Index project.
- HERAS, I. (2000): *La gestión de la calidad en las empresas vascas: estudio de la aplicación de la ISO 9000 en las empresas de la CAPV*, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- HERAS, I.; ARANA, G. Y CASADESUS, M. (2003): «Evolución y resultados de la gestión de la calidad en las empresas de la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Ekonomiaz*, 54: 180-205.
- HERAS, I. (dir.); ARANA, G.; CAMISÓN, C.; CASADESÚS, M. Y MARTIARENA, A. (2008): *Gestión de la Calidad y competitividad de las empresas de la CAPV*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao.
- HOLLANDERS, H. et al. (2009): «Regional Innovation Scoreboard» InnoMetrics.
- HUERTA, E. Y GARCÍA, C. (2004): *La innovación tecnológica y organizativa en la empresa industrial vasca*, SPRI y Universidad Pública de Navarra.
- JENSEN, M.B.; JOHNSON, B.; LORENZ, E. Y LUNDVALL, B.A. (2007): «Forms of knowledge and modes of innovation», *Research Policy*, 36 (5): 680-693.
- LAVÍA, C. Y OLAZARÁN, M. (2000): «Ciencia y tecnología», Eustat (ed.), *Panorámica social de la Comunidad Autónoma de Euskadi 1998*, Vitoria-Gasteiz, pp. 411-448.
- LAVÍA, C.; MOSO, C. Y OLAZARAN, M. (2000): *Panorámica de la I+D de Euskadi*, SPRI, Bilbao.
- LUNDVALL, B-Å. (2007): «National Innovation Systems —Analytical Concept and Development Tool», *Industry and Innovation*, 14 (1): 95-119.

- LUNDVALL, B.-Å. Y TOMLINSON, M. (2001): «Learning-by-comparing: Reflections on the use and abuse of international benchmarking», en Sweeney, G. (ed.), *Innovation, Economic Progress and the Quality of Life*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 120-136.
- LUNDVALL, B.-Å.; VANG, J.; JOSEPH, K.J. Y CHAMINADE, C. (2009): «Innovation system research and developing countries», en Lundvall *et al.* (eds.), *Handbook Of Innovation Systems And Developing Countries. Building Domestic Capabilities in a Global Setting*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 1-30.
- MARTÍNEZ, J. Y AGUADO, R. (2007): «Incentivos fiscales para la I+D+i en el País Vasco: un análisis comparado con el resto de España y la UE», XXXIII Reunión de Estudios Regionales. Competitividad, cohesión y desarrollo regional sostenible, León, 15 y 16 de noviembre.
- MOSO, M. (1999): *Origen y evolución de las políticas científicas y tecnológicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1980-1998)*, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- MOSO, M. Y OLAZARAN, M. (2001): «Actores, ideas e instituciones: políticas tecnológicas regionales y creación del sistema I+D en la Comunidad Autónoma del País Vasco», en Gómez Uranga y Olazarán (coord.), *Sistemas regionales de innovación*, Universidad del País Vasco, Servicio de publicaciones, Bilbao.
- 2002: «Regional Technology Policy and the Emergence of an R&D System in the Basque Country», *Journal of Technology Transfer*, 27: 61-75.
- MOULAERT, F. Y SEKIA, F. (2003): «Territorial Innovation Models: A Critical Survey», *Regional Studies*, 37: 289-302.
- NAVARRO, M. (1990): «El cambio técnico en la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Ekonomiaz*, 18: 208-247.
- 1992: «Actividades empresariales de I+D y política tecnológica del Gobierno vasco», *Ekonomiaz*, 23: 118-159.
- 2009a: *El sistema de innovación de la CAPV a partir de las estadísticas de I+D*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao.
- 2009b: «Los sistemas regionales de innovación. Una revisión crítica», *Ekonomiaz*, 70: 24-59.
- 2010: «Reflexiones sobre el sistema y las políticas de innovación del País Vasco». Documento de trabajo de Orkestra.
- NAVARRO, M. Y ARANGUREN, M.J. (2010): «Conclusiones y lecciones de políticas para el País Vasco», en Parrilli, M.D. (coord.), *Innovación y aprendizaje: lecciones para el diseño de políticas*, Innobasque, Bilbao, pp. 404-438.
- NAVARRO, M. Y BUESA, M. (dir.) (2003): *Sistemas de innovación y competitividad en el País Vasco*, Eusko Ikaskuntza, San Sebastián.
- NAVARRO, M.; GIBAJA, J.J.; MURCIEGO, A. Y OLARTE, F.J. (2010a): *Benchmarking of Regional Competitiveness: The Need to Identify Reference Regions*, Europe Innova, European Cluster Observatory, June 2010 – deliverable D10a-4.
- 2010b: «Análisis comparados de buenas prácticas: la necesidad de identificación de regiones de referencia», Documento de trabajo para el informe Estudio empírico sobre el modo de innovación DUI en la CAPV, realizado por Orkestra para Innobasque.
- NELSON, R.R. (ed.) (1993): *National Systems of Innovation: A Comparative Study*, Oxford University Press, Oxford.
- PARRILLI, D.M. (2010): «La innovación DUI: Motor Secreto del Crecimiento en el País Vasco», en Parrilli (coord.), *Innovación y aprendizaje: lecciones para el diseño de políticas*, Innobasque, Zamudio, pp. 20-41.
- NESTA (2009): *The Innovation Index. Measuring the UK's investment in innovation and its effects*, noviembre 2009.
- OLAZARAN, M.; LAVÍA, C. Y OTERO, B. (2004): «¿Hacia una segunda transición en la ciencia? Política científica y grupos de investigación», *Revista española de Sociología*, 4: 143-172.
- 2005: «Cooperación, conocimiento e innovación: políticas y agentes regionales de I+D», *Ekonomiaz*, 59: 186-213.
- OLAZARAN, M.; ALBIZU, E. Y OTERO, B. (2009): «Technology transfer between technology centres and SMEs: evidence from the Basque Country», *European Planning Studies*, 17(3): 345-363.
- ORKESTRA (2008): *Informe de competitividad del País Vasco. Hacia una propuesta única de valor*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao.

- 2009: *II Informe de competitividad del País Vasco. Hacia el estadio competitivo de la innovación*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao.
- PARRILLI, M.D. (2010): «La innovación DUI: motor secreto del crecimiento del País Vasco», en Parrilli, M.D. (coord.), *Innovación y aprendizaje: lecciones para el diseño de políticas*, Inno-vasque, Bilbao, pp. 20-41.
- PENA, I. (dir.) (2009a): *Actividad Emprendedora vasca de alto potencial de crecimiento (2000-2005)*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao.
- 2009a: *Global Entrepreneurship Monitor. Comunidad Autónoma del País Vasco. Informe Ejecutivo 2008*, Eusko Ikaskuntza-Orkestra, Donostia.
- SMITH, K. (2001): «Innovation indicators and the knowledge economy: concepts, results and policy challenges», en Thuriaux, B., Arnold, E. y Couchot, C. (ed.) *Innovation and enterprise creation: statistics and indicators*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- TÖDTLING, F. Y KAUFMANN, A. (1999): «Innovation Systems in Regions of Europe —A Comparative Perspective», *European Planning Studies*, 7 (6): 699-717.
- TÖDTLING, F. Y TRIPPL, M. (2005): «One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach», *Research Policy* 34: 1203-1219.
- ZUBIAURRE, A. (2000): *La innovación en las empresas innovadoras de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Tesis doctoral, ESTE-Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Deusto.
- 2002: «Cooperación entre empresas y centros tecnológicos en la política tecnológica vasca», *Economía Industrial*, 346: 115-126.

El Sistema Financiero Vasco: evolución de las entidades de depósito en la Comunidad Autónoma de Euskadi 1980-2009

La evolución de las entidades de depósito vascas muestra una pérdida paulatina de la importancia relativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco en España, si la medimos en función de determinadas variables financieras y económicas. La singular evolución de la población vasca por un lado, junto a distintos modelos de crecimiento económico por otro, explica este comportamiento. Las entidades de depósito, inmersas en un proceso de liberalización y desregulación afrontan los nuevos retos que surgen de un entorno financiero sumido en un proceso de reestructuración y ajuste de capacidades.

Euskal gordailuetako finantza erakundeek ikuspegiak erakusten du Euskal Autonomia Erkidegoa Espainiarekiko garrantzi erlatiboa galtzen ari dela finantza- eta ekonomia-aldaera garrantzitsu zenbaiti dagokienez. Biztanleriaren eboluzio desberdinak, batetik, eta hazkunde ekonomikoaren eredu desberdinek, bestetik, azaltzen dute jokaera hori. Gordailu-erakundeek, liberalizazio- eta desarauketa-prozesu batean murgilduta, berregituraketa-prozesu batean eta ahalmenen doiketa-prozesu batean murgilduta dagoen finantza-ingurune bateko erronka berriei aurre egin behar diete.

The outlook for the Basque savings banks shows a gradual loss of relative weight of the Autonomous Community of the Basque Country in Spain, measured in terms of certain significant financial and economic variables. This behaviour can be explained in terms of the development of the Basque population on the one hand and different economic growth models on the other. Banking organisations are engaged in a process of liberalisation and deregulation, and face new challenges arising from a financial environment characterised by restructuring and adjustment of capacities.

Índice

1. Introducción
 2. Etapas e hitos principales
 3. Evolución comparada
 4. Retos de futuro
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: economía vasca, entidades depósito, créditos; depósitos.

Keywords: Basque economy, deposit bank, credits, deposits.

N.º de clasificación JEL: G15, G20, G21, N24.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es presentar, los rasgos distintivos, la posición financiera y la evolución de las entidades de depósito en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE en adelante), como componentes de una parte muy importante de lo que en sentido amplio denominaríamos como sistema financiero vasco.

Más específicamente, se pretende analizar, de forma forzosamente sintética, el peso específico de las principales variables que caracterizan al sistema financiero vasco contempladas desde la perspectiva de las entidades de depósito y ver la evolución de su participación relativa en el conjunto estatal en el período considerado.

Antes de abordar esa comparación, sin embargo, se pasa revista a las tendencias de fondo, tanto en el ámbito de la regulación como de la reestructuración del sector, para así ayudar a comprender los cambios producidos en el período.

Finalmente, se aborda en líneas generales los principales retos a los que enfrentan estas entidades y el propio sistema financiero vasco en un contexto de profundo y rápido cambio en el panorama financiero internacional.

2. ETAPAS E HITOS PRINCIPALES

Tratar de sintetizar de manera esquemática las transformaciones habidas en el ámbito financiero vasco, nos lleva a señalar el hecho de que la etapa de profunda cri-

sis de los 80 en la economía productiva,¹ coincide con un doble fenómeno en el plano financiero que fue el proceso de desregulación y liberalización de las condiciones de mercado entre distintos tipos de intermediarios financieros.

Esta tendencia que se inicia a mediados de los setenta² continúa en la década de los ochenta y tiene como consecuencia más perceptible lo que en la época se denominó la «nivelación del terreno de juego». Este proceso se refleja en la introducción de mecanismos de mercado en la formación de los tipos de interés (Lagares *et al.*, 2003) mediante la desaparición paulatina de los diversos coeficientes de obligado cumplimiento existentes para las entidades financieras en general y para las cajas de ahorros en particular, que se traducían en la obligación de invertir en determinados tipos de activos y en la imposibilidad para estas últimas de realizar determinados tipos de operaciones como el descuento de efectos y, finalmente, en la abolición de las limitaciones para la apertura de oficinas fuera del territorio de origen,³ como elementos más destacables.

La década de los 80 se inicia por tanto con los primeros pasos de salida de una situación muy regulada, que se ve poco a poco influida por la necesidad de incorporar crecientes dosis de libertad en la actuación financiera. Este proceso va acompañado por la aparición de nuevos riesgos y la agudización de algunos preexistentes (Carbó, 2004). Además de ello, estos movimientos no son ajenos a la profunda ola de reestructuración que tuvo lugar en esta década dentro del ámbito de la economía productiva y que se extendió a las entidades financieras.

Por otro lado, los vientos europeos soplaban cada vez con mayor fuerza hasta llevar a España a la adhesión a la Comunidad Europea en 1986. En una etapa de débil crecimiento económico, la traslación al ámbito financiero de la puesta en marcha de la moneda única⁴ y la consolidación de la Unión Económica y Monetaria, como dos hitos de referencia en el período, eran además aspectos de contexto a tener en cuenta por parte de las entidades financieras, justificando la perentoria necesidad de preparar el notable cambio de escenario que ya se vislumbraba.

En los ochenta, la situación se caracterizaba por un «sistema financiero vasco», de reducida dimensión, muy orientado al ámbito local, con vocación mayoritaria de banca de proximidad, con un elevado nivel de bancarización medido por indicadores como el número de habitantes por oficina y la dimensión media de las mismas, en relación tanto a los niveles del Estado como de homónimos en Europa. Una elevada especialización y asentamiento en productos tradicionales y relativamente maduros frente a la necesidad de tomar posiciones en los nuevos productos y servicios,

¹ Véase a efectos de contextualización el artículo panorámico inicial de este número de *Ekonomiaz* de Alberdi (2010).

² La Orden de 23 de julio de 1997 por la que se iniciaba la liberalización de los tipos de interés y el Real Decreto 2290/1977 de 27 de agosto, por el que se regulan los órganos de gobierno y las funciones de las cajas de ahorros, entre otros, constituyen dos elementos que dan cuenta del inicio de un fuerte proceso liberalizador en el sistema financiero español (Lagares Calvo *et al.*, 2003).

³ El RD 1582/1988 de 29 de diciembre estableció el principio de libertad de expansión territorial.

⁴ 1 de enero de 1999.

impulsaron los procesos de concentración de algunas entidades financieras. Este fue el caso de las 6 cajas de ahorros operantes en la CAE hasta 1988, momento en que se inicia el proceso de fusiones interprovinciales que finaliza en 1991, quedando reducido el número de cajas de ahorros por Territorio Histórico. Este proceso también tuvo lugar en una cooperativa de crédito, Caja Rural Vasca, que surge de la integración de las cajas rurales de Álava y Bizkaia, así como un claro proceso expansivo en la mayor cooperativa de crédito del Estado, Caja Laboral Popular, con una estrategia de crecimiento importante fuera de su propio territorio de origen. Igualmente, en el ámbito bancario, la fusión de dos grandes de la banca española, de origen vasco (Banco de Bilbao y Banco de Vizcaya) fue el pistoletazo de salida al proceso de reestructuración del sistema bancario por medio de concentraciones.

Al mismo tiempo, en la CAE se observa un fenómeno de aumento de la importancia de las instituciones públicas asociado a la descentralización del Estado con el nacimiento y consolidación de las Comunidades Autónomas y al proceso paulatino de asunción de diversas competencias en el caso de la CAE referidas al ámbito financiero. Competencias reflejadas en el Estatuto de Autonomía del País Vasco (Martínez de Alegría *et al.*, 1991) cuya aplicación al ámbito financiero está en la base de la ordenación del crédito en el ámbito regional y en el importante proceso de transformación de la plaza financiera de Bilbao, la reestructuración y potenciación del mercado de valores bilbaíno a raíz de la entrada en vigor, entre otras normas, de la Ley del Mercado de Valores de 1988.

3. EVOLUCIÓN COMPARADA

En cuanto a la estructura, a principios de los años 80, en la CAE operaban 40 bancos españoles (incluyendo a los 7 grandes), y 3 extranjeros (Gallastegui *et al.*, 1986). Con un total de 1.570 oficinas de las que el 47% corresponden a bancos, el 41% cajas de ahorro regionales y el 11% a cooperativas de crédito, casi treinta años después, las oficinas en 2009 se cifran en 1.950. De aquí las cooperativas de crédito son las que mayor expansión de red presentan hasta suponer el 19% del total, seguidas de las cajas de ahorros (43% del total), la banca ha mantenido su red de oficinas, por lo que su proporción disminuye hasta el 37% del total. Esta tupida red, pasa de suponer el 5% del total estatal al 4,4% y partiendo de una *ratio* de 1.361 habitantes por oficina (1.185 en España), pasa a ser de 1.088 en 2009 (1.023 en España).

Todo esto refleja el aumento del nivel de bancarización habido en la CAE hasta converger a niveles similares a los de España, cuyas *ratios* representan uno de los mayores niveles de bancarización de la Unión Europea (Valero *et al.*, 2007).⁵

⁵ Téngase en cuenta el hecho de que mientras la población en España experimenta un crecimiento espectacular especialmente a finales de la década de los 90 en adelante, como consecuencia de la fuerte inmigración habida, pasando de poco más de 37,7 millones de personas en 1980 a más de 46,7 millones a finales de 2009, en la CAE la población apenas varía, pasando de 2,147 a 2,162 millones de habitantes en el mismo período.

Las principales variables de negocio reflejan también la transformación habida en las entidades de depósito en estas tres décadas. Así, en términos de cuotas de mercado, los primeros datos territorializados del Banco de España, nos muestran el predominio de las cajas de ahorros (1990) en la captación de saldos acreedores totales con el 47,5%, la banca con el 43,2% y las cooperativas con poco más del 9%. Son estas últimas las que mayor avance experimentan alcanzando en 2009 una cuota en el total de acreedores del 17%, mientras que las cajas de ahorros suben al 51,3% y la banca retrocede hasta el 31,5%. Ello concuerda con la fuerte expansión habida en la red de oficinas de las cooperativas de crédito. Por otro lado, la inversión crediticia ofrece también un avance muy considerable en las cuotas de mercado de las cajas de ahorros (del 36% al 46%) situándose a la cabeza tras ganar 10 puntos de cuota y de las cooperativas de crédito (8,9% al 15,6%) que casi duplican su nivel de cuota; la banca a su vez retrocede pasando del 54% al 37,5%.

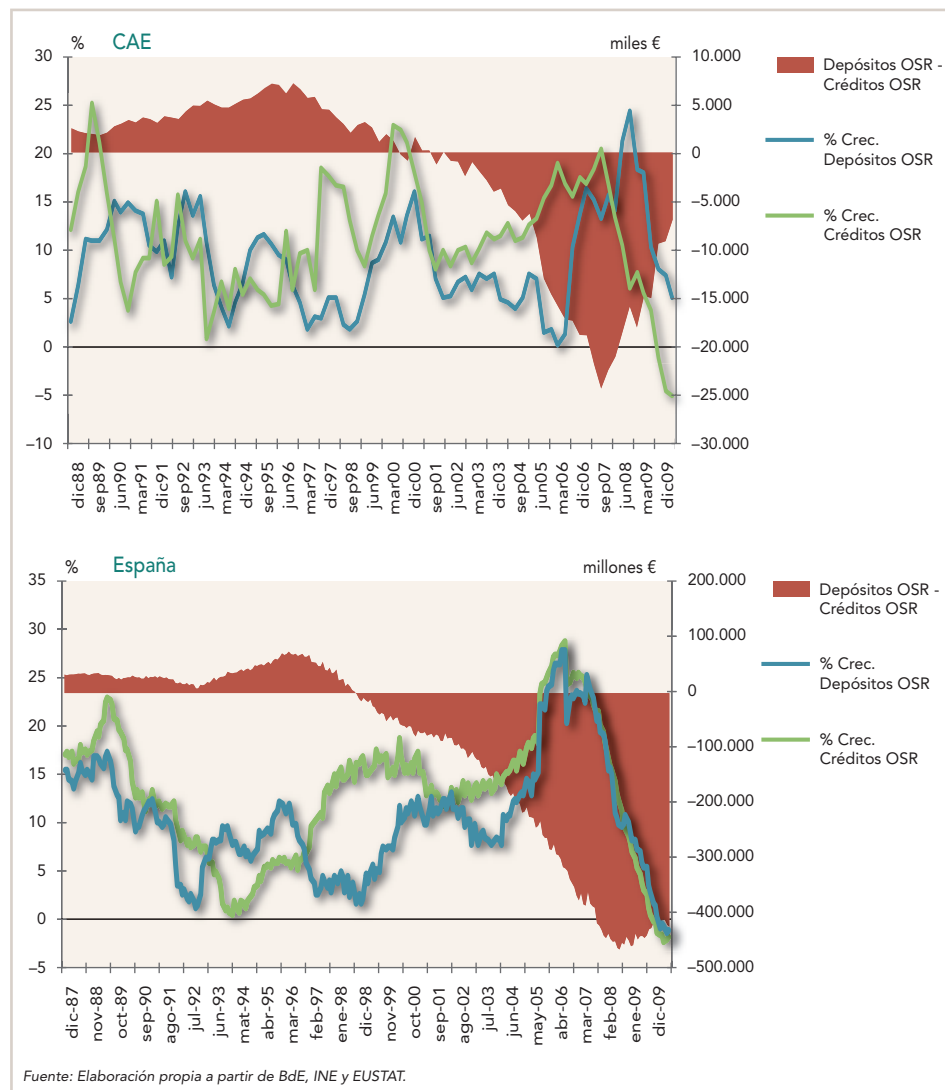
En términos de comportamiento de los agentes privados en las dos últimas décadas, los depósitos por habitante se multiplican aproximadamente por 4, tanto en España (de 6.029 €/hab. a 26.066 €/hab.) como en la CAE (de 9.630 €/hab. a 35.162 €/hab.), mientras que el nivel de endeudamiento medido en términos de inversión crediticia por habitante ha crecido mucho menos en la CAE (de 6.070 €/hab. a 40.417 €/hab.) que en España (de 4.634 €/hab. a 39.422 €/hab.), habiéndose prácticamente igualado en términos absolutos al final del período de comparación.

Desde la perspectiva del nivel de ahorro-endeudamiento medido como la diferencia entre acreedores totales y crédito total del sistema, obtenemos que ha habido un proceso de fuerte apalancamiento en el nivel de endeudamiento de España respecto a lo sucedido en la CAE. En efecto, la *ratio* crédito sobre depósitos pasa en el primer caso de 0,77 a 1,51, es decir de una posición donde el ahorro era mayor que el nivel de crédito, a que éste sea el 51% mayor que el ahorro. La evolución seguida por la CAE por su parte ha sido de 0,63 a 1,07%, tras alcanzar su máxima diferencia en 2006 con el 1,28. Ello quiere decir que se ha corregido de forma acelerada el exceso de endeudamiento en la CAE y retornado con rapidez hacia posiciones próximas al equilibrio entre ahorro e inversión, a diferencia de lo ocurrido en España, donde aún persiste un fuerte nivel de endeudamiento.

Análogas consideraciones son aplicables si comparamos la evolución habida de los acreedores y créditos en términos del PIB, en cada uno de los ámbitos geográficos de comparación. En ambos casos, el nivel de ahorro del sistema evoluciona en una senda similar, acelerándose a partir de 2006; el nivel de crédito sin embargo atenúa su crecimiento de manera notoria en la CAE, sobre el PIB, en la fase de la precrisis del sistema financiero internacional, al tiempo que mantiene un fuerte ritmo expansivo en España.

Por otro lado, la evolución del sector financiero en la CAE, medio en términos de su participación en el VAB, ha pasado de ser el 8,3% del español a ser de apenas el 6%. Además, en cuanto a su contribución a la formación del VAB de la CAE también experimenta un retroceso, pasando del 9,4% de la actividad

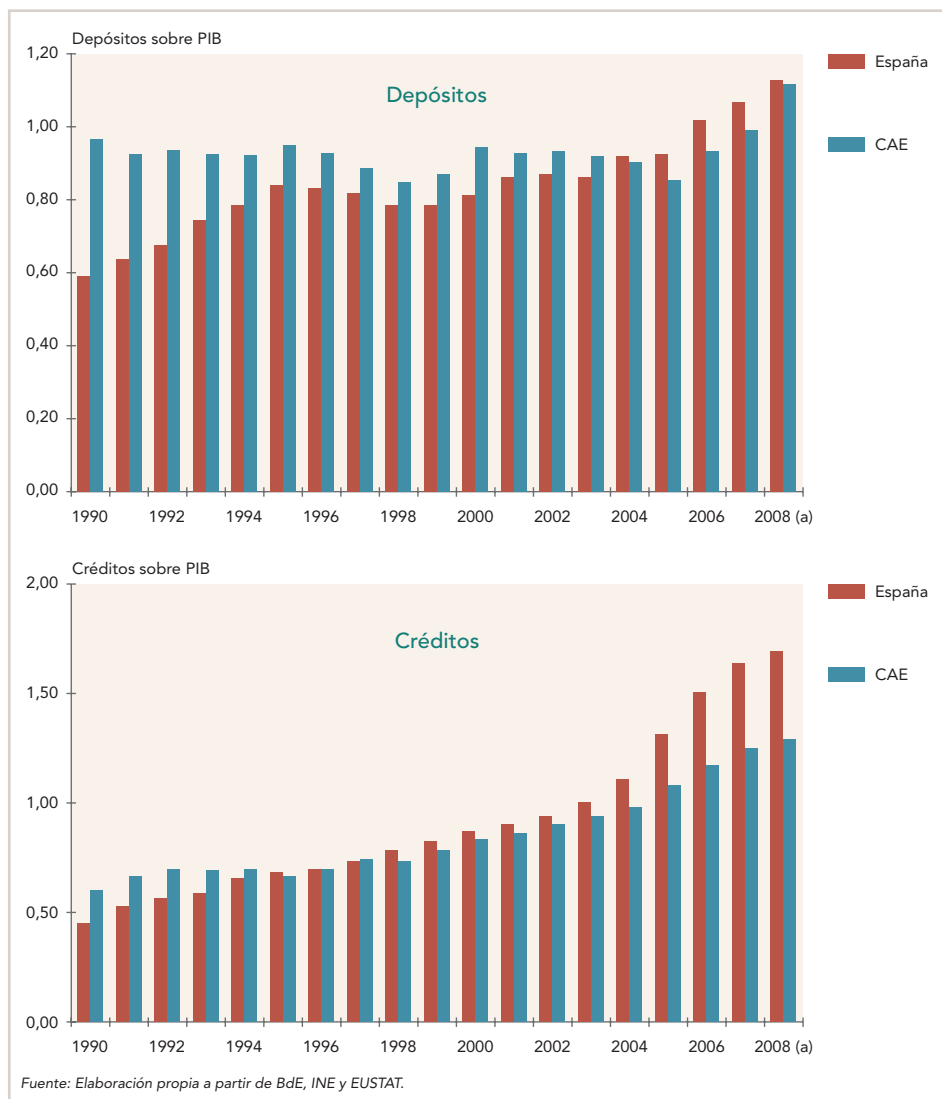
Gráfico n.º 1. DEPÓSITOS Y CRÉDITOS SECTOR PRIVADO CAE-ESPAÑA



a finales de los 80a situarse en el 5,4% en 2002 según el INE. Según el Eustat la oscilación ha sido de 6,98% en 1997 al 6,25% en 2006 (Larreina *et al.*, 2007).

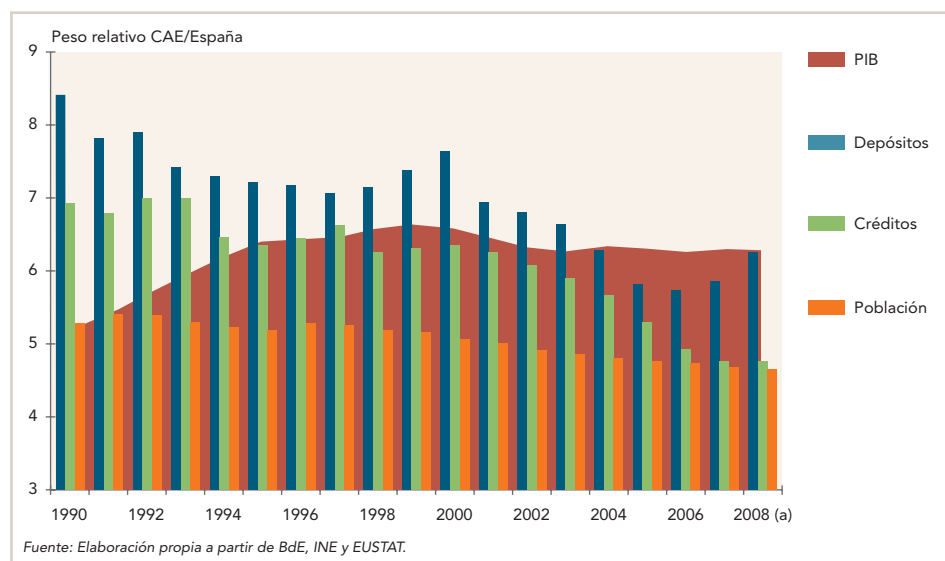
El peso relativo de la CAE sobre España queda reflejado en el gráfico n.º 3 donde se observa para la dos últimas décadas, una participación en torno al 6% en el PIB español, manteniendo una tendencia ascendente hasta finales de los años 90 (6,7% en 1999), momento a partir del cual comienza a ceder hasta situarse en el 6,3%.

Ambas fuentes (INE y EUSTAT) coinciden con las tendencias que hemos observado en los depósitos, créditos y población: la pérdida de importancia relativa

Gráfico n.º 2. **DEPÓSITOS Y CRÉDITOS SOBRE PIB CAE-ESPAÑA**

de la CAE en relación a España en estas variables. Al mismo tiempo, el peso específico de la CAE se va reduciendo levemente de manera paulatina en términos de PIB. El fortísimo aumento de la población en España, a raíz de la inmigración masiva experimentada en una economía en fuerte y sostenido ritmo de crecimiento, contrasta con la estabilidad de la población vasca, no sometida con la misma intensidad al proceso de inmigración. Este factor demográfico explica estos comportamientos, así como el fuerte proceso de endeudamiento de familias y agentes que ha sido especialmente acusado en España en torno a un modelo de crecimiento económico muy centrado en la construcción.

Gráfico n.º 3. PESO RELATIVO DE LA CAE EN RELACIÓN A ESPAÑA



En el ámbito financiero en la CAE, al igual que en el entorno circundante, ha habido un proceso de modernización, crecimiento en productos y servicios, en incorporación de las nuevas tecnologías ante las mayores exigencias del mercado, la mayor cultura financiera de la clientela y la creciente necesidad de pasar de la estandarización hacia la cobertura de las necesidades particulares y específicas de cada segmento de la clientela y, en el caso de la banca personalizada, casi de cada cliente.

4. RETOS DE FUTURO

Esta aproximación sintética a la realidad del sistema financiero vasco, quedaría incompleta sin la identificación de los retos y tendencias observables a corto y medio plazo en el panorama financiero internacional y su previsible incidencia en la CAE.

Las consecuencias de la crisis financiera tienen su reflejo en los cambios en cierres en el panorama regulatorio. La puesta en marcha de una nueva arquitectura financiera en la UE, junto con las nuevas normas de Basilea, donde se establezcan nuevas reglas prudenciales más exigentes de supervisión, junto a mayores exigencias de liquidez, reforzamiento de los recursos propios y control de riesgos, son sólo algunos de los temas más relevantes en la agenda de las autoridades económicas y financieras tendentes a evitar crisis futuras análogas a la que estamos viviendo.

En lo concerniente a los mercados y niveles de competencia, asistimos a un fenómeno de profundo cambio en los intermediarios financieros en general y de las entidades de depósito en particular, impulsados por la autoridad monetaria y por el go-

bierno español con la puesta en marcha del FROB⁶ como exponente más visible así como el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo. Tales circunstancias están alterando día a día el mapa de agentes actuantes en el mercado a través de un proceso de reestructuración, redimensionamiento y ajuste de capacidades que dará lugar a un nuevo escenario. Se trata de un proceso cuya intensidad y celeridad no tiene parangón en la época moderna.⁷ Todo ello se enmarca en un contexto lleno de circunstancias amenazantes (elevada exposición a la construcción; morosidad en fuerte ascenso, necesidad de dotaciones específicas para provisiones, gestión de riesgos, consecución de liquidez; necesidad de reducción de costes; mejora de márgenes y de la eficiencia, refuerzo de la solvencia...) y también de oportunidades, donde el éxito de modelos preexistentes en modo alguno garantiza la pervivencia futura y el mantenimiento de la posición competitiva.

Cada entidad o grupo habrá de tener en cuenta no sólo su propia estrategia de forma aislada, sino la de la competencia, siguiendo la evolución de su posición relativa respecto al resto de agentes y adecuando sus estructuras organizativas para abordar mejor la estrategia previamente diseñada y garantizarse una posición favorable para cuando se produzca la recuperación de la economía real.

Por otro lado, las entidades financieras han de integrar los cambios sociales y comportamiento de los agentes inherentes a los nuevos tiempos en su relación con la clientela. Ello supone repensar y adecuar esa relación asumiendo el potencial de crecimiento inherente de las nuevas formas de organización social (redes), al cambio de hábitos y exigencias aparejadas a los usos de las nuevas tecnologías, y también a los cambios sociológicos, de gobernanza y de responsabilidad social en un contexto de globalización e internacionalización.

En el caso español la reestructuración financiera puede conllevar la prevalencia de la forma jurídica de sociedades anónimas para las entidades de depósito, lo que va en detrimento de la diversidad institucional que tan buenos resultados en términos de competitividad ha proporcionado en los últimos 30 años.

Respecto al sistema financiero vasco, inmerso en el proceso de desregulación y liberalización de las últimas tres décadas, se caracteriza por un elevado nivel de bancarización que se manifiesta en un exceso de capacidad instalada que habrá de ajustarse en el futuro. Sus cuotas de mercado han evolucionado hacia el predominio de las cajas de ahorros tanto en inversión crediticia como en la captación de depósitos, destacando la mayor presencia relativa de las cooperativas de crédito respecto al nivel estatal.

⁶ El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria creado por el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio de 2009, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, tiene por objeto gestionar los procesos de reestructuración de entidades de crédito y contribuir a reforzar los recursos propios de las mismas.

⁷ Según el subgobernador del Banco de España (Ariztegui, 2010), a mediados de junio más del 80% de las cajas existentes en España han afrontado diversos procesos de integración, lo que representa aproximadamente el 90% de los activos del sector. Asimismo según el BdE de las receptoras de fondos del FROB se prevé una reducción del 25% de oficinas y entre el 15% y 18% en empleados.

En las variables agregadas de depósitos y créditos referenciadas al PIB, se manifiesta un comportamiento diferencial por el menor nivel de apalancamiento del crédito, con menores ritmos de crecimiento relativo que en España. Asimismo, en un contexto en el que la participación del PIB vasco sobre el de España en los últimos años se mantiene estable, y con una disminución del peso de la población vasca, la inversión crediticia vasca pierde importancia relativa sobre el total español, y los depósitos tienen un comportamiento oscilante. El resultado se traduce en una pérdida del peso del sistema financiero vasco respecto al estatal, y respecto a su contribución al VAB regional.

Finalmente, las entidades financieras se enfrentan también a una profunda crisis de confianza de los mercados y del resto de agentes. La gran incertidumbre reinante en un entorno convulso y la creciente interrelación e interdependencia económica entre los diversos mercados financieros y la economía real, exigirá en el futuro una redefinición del marco regulatorio internacional y un proceso, ya iniciado, de reestructuración, redimensionamiento y ajuste de las capacidades del sistema financiero.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (2010): Economía vasca 1980-2010 «Tres crisis y una gran transformación», *Ekonomiaz*, XXV Aniversario.
- ANDÚJAR AGUSTÍN, C. Y SERRANO MARTÍNEZ, R. (2003): «Red de oficinas y cuotas de mercado de las cajas de ahorros», *Economistas*, n.º 98.
- ARIZTEGUI, J. (2010): *El sector bancario español: situación, perspectivas y evolución del proceso de reestructuración*, APIE/UIMP.
- BERISTAIN ETXABE, I. Y MARTÍNEZ DE ALEGRÍA PINEDO, P. (1994): «Posición de las Cajas de Ahorros del País Vasco en la Actual Situación Económica», *Ekonomiaz*, n.º 28.
- CARBÓ VALVERDE, S. (2004): «Diez hechos estilizados del sector bancario en España», *Papeles de Economía Española*, n.º 100.
- CARBÓ VALVERDE, S.; DELGADO MÁRQUEZ, B. Y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, F. (2006): «Sistemas financieros regionales: tendencias recientes e impacto de los instrumentos de pago», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 191.
- GALLASTEGUI, M.ª C. Y PÉREZ DE VILLARREAL, J.M. (1986): «El Ahorro en la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Ekonomiaz*, n.º 2.
- HERNANGÓMEZ SANCRISTOBAL, F. (2003): «Las cajas de ahorros en sus aspectos cuantitativos básicos», *Economistas*, n.º 98.
- LAGARES CALVO, M. J. Y LAGARES GÓMEZ-ABASCAL, J.J. (2003): «Libertad e intervención: una nueva perspectiva de la historia de las cajas de ahorros españolas», *Economistas*, n.º 98.
- LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, J.L. (1991): «El Sistema Financiero Vasco. Perspectivas para una década», *Ekonomiaz*, n.º 20.
- LARREINA DÍAZ, M. Y GÓMEZ-BEZARES, P. (2007): «El sector Financiero en el País Vasco ¿Hay espacio para un cluster financiero regional?», *Ekonomiaz*, n.º 66.
- MARTÍNEZ DE ALEGRÍA, P. Y BERISTAIN ETXABE, I. (1991): «Balance de la actuación de la CAPV en materia financiera 1982-1990», *Ekonomiaz*, n.º 19.
- ROLDÁN, J.M. (2010): «The Spanish banking sector: outlook and perspectives», Banco de España (www.bde.es).
- VALERO LÓPEZ, J. Y BALIÑA VIEITES, M.ª S. (2007): «El sistema bancario europeo: un análisis estructural y algunas cuestiones de interés», *Ekonomiaz*, n.º 66.

Treinta años de cambios en las empresas vascas: un estudio exploratorio y descriptivo

El objetivo de este artículo es examinar, a partir de un nutrido conjunto de fuentes de información, y de trabajos teóricos y empíricos, las principales transformaciones ocurridas en las empresas vascas durante los últimos treinta años. De manera concreta, el trabajo examina cuatro grandes cambios: el cambio en el tipo de empresa y en la estrategia competitiva (de la gran empresa individual a los *clusters* de pequeñas y medianas empresas que cooperan y compiten entre sí y a los grupos empresariales); el cambio en los mercados (de empresas que servían un mercado regional-nacional protegido de la competencia exterior a empresas orientadas al exterior e internacionalizadas); el cambio en las tecnologías, productos y soluciones (de empresas dependientes de tecnología importada a empresas intensivas en I+D e innovadoras); y el cambio en las estructuras organizativas y en los sistemas de dirección (la difusión de modelos de planificación, la apuesta por la calidad y la flexibilidad y el empleo generalizado de las TIC).

Artikulu honen helburua askotariko informazio eta lan teoriko eta enpirikoen multzo heterogeneo batetik abiatuta azken hogeita hamar urteotan euskal enpresetan gertatutako eraldaketak nagusiak aztertzea da. Zehazki, lanak lau aldaketa handi aztertzen ditu: enpresa motan eta lehia-estrategian gertatutako aldaketa (banako enpresa handitik, elkarrekin lankidetzan eta lehian ari diren enpresa txiki eta ertainen klusterretara eta enpresa-taldeetara); merkatuetako aldaketak (kanpoko lehiatik babestuta zegoen eskualdeko eta nazio mailako merkatu baten zerbitzura zeuden enpresetatik, kanpora begirako enpresa nazioartekotuetara); teknologia, produktu eta konponbideetan gertatutako aldaketak (inportatutako teknologiaren mendeko enpresetatik, I+G intentsiboko enpresa berritzaileetara); eta antolakuntza-egituretan eta zuzendaritza-sistemetan gertatutako aldaketak (plangintza-ereduen zabalkundea, kalitatearen eta malgutasunaren aldeko apustua, eta IKTen erabileraren hedapena).

This article seeks to examine the main changes undergone by Basque firms over the last thirty years. The article examines four major changes in Basque firms: a shift in the type and size of firms and in their competition strategies (from big individual enterprises to clusters of small and medium enterprises which co-operate and compete with one another, and to corporate groups); a change in the markets served (from a protected regional/national market to an international/global one); a change in technologies, products and solutions (from firms highly dependent on foreign technology to innovative, R&D-intensive firms); and, finally, a change in management style (the dissemination of new management models, a widespread commitment to quality and flexibility and a high degree of use of ICT tools).

Índice

1. Introducción
2. La situación de partida: las empresas y el tejido empresarial del País Vasco a la altura de 1980
3. De grandes empresas individuales a clústeres y grupos empresariales
4. De un mercado nacional protegido a un mercado abierto y global: la internacionalización de las empresas vascas
5. De una tecnología importada a una tecnología propia: I+D e innovación
6. La transformación de las estructuras organizativas y los sistemas de dirección
7. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: País Vasco, empresas, internacionalización, innovación.

Keywords: Basque country, enterprises, internationalization, innovation.

N.º de clasificación JEL: O14, O15, O32, O33.

Competitive advantage emerges from pressure, challenge, and adversity,
rarely from an easy life.

MICHAEL PORTER, *The Competitive Advantage of Nations*, 1990, p. 174.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es describir las principales transformaciones operadas en las empresas vascas en estos últimos treinta años a partir de la síntesis de la investigación realizada sobre esta materia y de la información cuantitativa y cualitativa existente. Las empresas son los agentes esenciales de la competitividad de las naciones y las regiones (Porter, 1990; Boschma, 2004) y, por lo tanto, su análisis resulta fundamental para comprender el proceso de crecimiento y cambio económico operado en

* Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación *Modelo Vasco de Competitividad y política industrial*, financiado por Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. Agradezco los comentarios recibidos de Mikel Navarro.

la CAPV a lo largo de los últimos treinta años, que la ha llevado a transitar hacia el estadio competitivo dirigido por la innovación (Porter, 1990 y 2002; Orkestra, 2009).

La principal limitación de este trabajo reside en la imposibilidad de disponer de una muestra objetiva e invariable de análisis para todo el período, algo que, por otro lado, es consustancial a los estudios disponibles sobre esta cuestión. Según la metodología empleada, los trabajos sobre la empresa vasca realizados durante este período pueden agruparse en dos corrientes: una de tipo cuantitativo, basada en grandes poblaciones de empresas, que emplea datos anónimos recogidos por organismos especializados (INE, EUSTAT), bases de datos especializadas (SABI, CIVEX y otras) o vía muestreo por los propios autores; y otra de tipo cualitativo, más centrada en estudios de caso individuales o múltiples, en su inmensa mayoría protagonizados por empresas de éxito.¹

Por otra parte, con independencia del método empleado, los trabajos han examinado temas muy concretos (innovación, internacionalización, calidad, tamaño, etc.) con un enfoque estático; carecemos, salvo algunas excepciones, de estudios más generales o transversales y que tengan un enfoque longitudinal o de largo plazo. La variedad de fuentes, métodos y enfoques empleados por la literatura existente, la ausencia de una población homogénea de empresas que pueda ser utilizada y el sesgo de la mayoría de los estudios de caso disponibles, provoca que este trabajo, que emplea una metodología cualitativa, tenga un carácter esencialmente descriptivo y exploratorio y que las generalizaciones o proposiciones que se sugieren carezcan de una base estadística.²

La hipótesis de partida, edificada a partir del estudio de la literatura disponible y del análisis de una base empírica heterogénea y variada, es que entre 1980 y la actualidad las empresas vascas han experimentado una gran transformación en su base de recursos y capacidades, en sus estrategias competitivas y en el entorno en el que desarrollan su actividad:³ si, a la altura de 1980, las empresas vascas tenían, por regla general, una débil base de recursos y capacidades, estaban poco acostumbradas a

¹ El clúster del conocimiento, ahora integrado en Innobasque, ha coordinado la realización de más de 60 estudios de caso que han sido consultados para realizar este trabajo, la mayoría publicados (véase Zarrabeitia, coord., 1997 a 2002 y 2004 a 2007, cuya consulta debo a la amabilidad de Jesús Matey) y disponibles actualmente en www.casosinnobasque.com; véase Rodríguez, Saiz y Matey (2003) para una descripción de la metodología y criterios empleados para su realización. Un estudio de casos múltiple sobre pymes vascas innovadoras es el de la Fundación Cotec (1997). Esa muestra de empresas se ha completado y ampliado con la información recopilada por SPRI para un conjunto de empresas vascas, SPRI (2006). El estudio cualitativo de Aguirre, Charterina *et al.* (2006), basado en entrevistas en profundidad a más de 30 directivos de empresas reputadas y asociaciones clúster y empresariales ofrece un diagnóstico de la posición competitiva de las empresas vascas en la actualidad.

² Cooper y Lindsay (1998) para las síntesis de investigación; y, para los estudios de caso, Bonache (1998) y Cepeda (2006). De manera general, se ha seguido el proceso de investigación sugerido por Cooper y Lindsay (1998) para las síntesis de investigación: planteamiento de la pregunta de investigación (y de los indicadores de análisis), análisis de la literatura y la información disponible, selección de la evidencia empírica y análisis e interpretación de los datos.

³ De forma general, se considera a las empresas como organizaciones basadas en sus recursos, capacidades y conocimientos, que determinan su estrategia y sobre los que edifican sus ventajas competitivas, Barney (1991), Grant (1991) y (2004).

competir en el mercado interno y menos en el mercado internacional y eran reacias a estrategias de cooperación con sus competidores y clientes, treinta años más tarde disponen de una base más desarrollada de recursos y capacidades, están habituadas a competir en todos los mercados y, cada vez más, a cooperar con sus competidores, clientes y con otros agentes económicos. Los indicadores aproximados empleados para evaluar la fortaleza relativa de la base de recursos y capacidades de las empresas son varios: los datos de I+D e innovación en lo que respecta a la función productiva, los indicadores de utilización de técnicas y herramientas de gestión, de calidad y de penetración de las TIC en las empresas en lo que respecta a la función directiva, además de diferentes estudios de caso. En lo que respecta a la rivalidad competitiva en los mercados, se emplean como indicadores aproximados las tasas de apertura de la economía vasca y los diversos indicadores y estudios de internacionalización de las empresas de la CAPV. La cooperación empresarial se analiza a través de los procesos de clusterización desarrollados en la industria vasca.

El artículo se estructura de la forma siguiente. En primer lugar se describe la situación de las empresas y el tejido empresarial de la CAPV a la altura de 1980. A continuación, se examinan los cambios experimentados por las empresas vascas en el periodo de análisis en cuatro cuestiones: tamaño y procesos de clusterización y formación de grupos empresariales; mercados donde se opera (internacionalización); actividades de I+D e innovación; y sistemas de planificación y dirección. Unas conclusiones cierran el trabajo.

2. LA SITUACIÓN DE PARTIDA: LAS EMPRESAS Y EL TEJIDO EMPRESARIAL DEL PAÍS VASCO A LA ALTURA DE 1980

A finales de los años setenta el tejido empresarial del País Vasco estaba integrado por un número reducido de grandes y medianas empresas, que entre ambas absorbían un 6% de los establecimientos y dos terceras partes del empleo industrial, y un gran número de pequeñas empresas, que concentraban el tercio restante.⁴ La industria y, dentro de ella, los sectores en los que el País Vasco presentaba una mayor especialización relativa (siderurgia, productos metálicos, maquinaria y material de transporte, maquinaria industrial y eléctrica, química y caucho y papel), concentraban la mayor parte de las iniciativas y las más importantes, a las que habría que añadir el sector financiero (bancos y cajas de ahorros) y el sector energético (electricidad y petróleo, fundamentalmente). La mayoría de las compañías que encabezaban el *ranking* de mayores empresas no financieras del País Vasco (en 1978, las diez primeras eran,

⁴ Datos tomados del Censo Industrial de 1978 del INE. Las grandes empresas serían las que emplean a más de 500 trabajadores, las medianas las que emplean entre 100 y 499 trabajadores y las pequeñas las que emplean a menos de 100, Navarro *et al.* (1994). No obstante, las clasificaciones actuales de la Comisión Europea distinguen entre microempresas (menos de 10 trabajadores), pequeñas empresas (entre 10 y 49 trabajadores), medianas (entre 50 y 249 trabajadores) y grandes (250 o más trabajadores), Navarro (2002).

según su cifra de ventas: Petronor, Altos Hornos de Vizcaya, AESA, Iberduero, Michelin, Firestone, Dow Chemical, Ulgor, Papelera Española y Sarrió) se encontraban en los sectores ya citados y habían sido creadas, salvo Petronor, Dow-Chemical, Ulgor, y Sarrió antes de 1936.⁵ Durante el período de recuperación y crecimiento económico de 1950 a 1975 se crearon un gran número de nuevas empresas en los sectores donde ya existía una mayor especialización relativa, pero también en nuevos sectores (máquina-herramienta, auxiliar de automoción, electrónica) surgidos a partir de las capacidades, recursos e iniciativa empresarial procedente de industrias y empresas ya existentes.⁶ Con independencia de la estructura de su propiedad, la inmensa mayoría eran sociedades anónimas, cuya difusión, desde finales del siglo XIX, era en el País Vasco mucho más intensa que en el resto de España.⁷ Aunque no tenemos datos estadísticos, la evidencia empírica sugiere que la inmensa mayoría de las empresas eran de naturaleza familiar, de primera o segunda generación en el caso de las pequeñas y medianas empresas, que solían tener una edad media más joven que las de mayor tamaño.⁸ En lo que respecta a las grandes empresas, algunos estudios de caso disponibles muestran una estructura de la propiedad controlada por un número reducido de familias empresarias, a veces aliadas con un gran banco o con algún socio extranjero.⁹ Una fórmula alternativa que también alcanzó un notable desarrollo en el País Vasco fue la del cooperativismo, en particular en el ámbito del cooperativismo industrial.¹⁰

Los diversos trabajos disponibles sobre las empresas vascas realizados en los decenios de 1960 y 1970 apuntan una serie de fortalezas y debilidades comunes. Entre las primeras, una buena dotación de maquinaria y equipos productivos, renovados continuamente, y la disponibilidad de una mano de obra cualificada (y con unos costes laborales relativamente bajos en el contexto europeo). Entre las segundas, la orientación exclusiva de las empresas a la fabricación con un desarrollo escaso o más bien nulo de otras áreas (I+D, comercialización, formación); su juventud (la mayoría de ellas se han creado en los años sesenta y setenta): variable inversamente relacionada con el desarrollo de sus capacidades organizativas; un tamaño medio más bajo que sus posibles competidoras europeas (que suele traducirse en un menor aprovechamiento de las eco-

⁵ La clasificación procede de Caja Laboral Popular (1980). Para una visión a largo plazo de la industrialización del País Vasco y de su tejido empresarial, véanse Fernández de Pinedo (2001); Torres (2006) y Valdaliso (2010a).

⁶ Los cambios en la especialización industrial relativa se examinan en Valdaliso (2010a). Para los tres sectores citados, véanse Urdangarín y Aldabaldetrecu (1982); Aláez *et al.* (2003) y López *et al.* (2008).

⁷ Ya a la altura de 1950, la importancia relativa de las sociedades anónimas en el conjunto del tejido empresarial del País Vasco era mayor que la media española y su capital medio el más elevado del país, INE (1951).

⁸ Para Gipuzkoa, véase Iturrioz *et al.* (2009). Comenzamos a disponer de algunas monografías históricas sobre empresas familiares: Alvarado (2008); González (2008); González *et al.* (2008); Torres *et al.* (2008); y Goñi (2009).

⁹ Legorburu (1996); Alonso *et al.* (1998); Cava (1992) y (2000); Ibáñez *et al.* (1999); Díaz (2002); Anes, coord. (2006); y Valdaliso (2006). Para la importancia del capital extranjero en las mayores empresas vascas en 1978, Caja Laboral Popular (1980).

¹⁰ Ormaetxea (1997) e Iza-Goñola (2006).

nomías de escala); y, acorde con su gran juventud y su reducido tamaño medio, unas estructuras de dirección muy simples y reducidas que gestionaban el corto plazo pero que carecían de una visión estratégica a largo plazo. La inmensa mayoría de las empresas producía con tecnología importada para un mercado interior protegido, donde la rivalidad competitiva era muy escasa.¹¹ Las pocas empresas que estaban comenzando a exportar (amparándose en la ventaja de unos costes laborales más bajos que los de los países de Europa occidental, un tipo de cambio favorable y unas grandes desgravaciones fiscales) lo hacían, salvo excepciones, dependiendo de canales y redes de distribución ajenos.¹² A este panorama habría que añadir una especialización sectorial en el sector industrial y, dentro de este, en sectores maduros de nivel tecnológico medio y bajo (industrias metálicas, producción de bienes intermedios y de equipo, química y caucho y papel y artes gráficas): sectores que serán especialmente castigados por la crisis económica iniciada a partir de mediados de los años setenta.¹³

El nuevo entorno abierto a partir de entonces —la crisis económica, el aumento simultáneo de los costes laborales, energéticos y financieros, la competencia creciente de nuevos países industriales y el cambio político, económico e institucional de gran envergadura iniciado en España (la transición de una dictadura a una democracia, la configuración de un nuevo entramado institucional, y la generalización de un clima político e institucional, en el caso vasco, muy incierto e inestable, poco favorable a la actividad empresarial que, además, tenía que hacer frente a la amenaza de la violencia y extorsión terrorista)— puso en crisis el modelo sobre el que las empresas y la industria vasca habían edificado su competitividad: salarios bajos, peseta débil y aranceles elevados. Como una consultora externa diagnosticaba certeramente a principios de los años noventa, «las tradicionales ventajas competitivas de Euskadi están desapareciendo» (Monitor Company, 1991). La política de reconversión industrial afrontada por el Gobierno central solucionó los problemas más graves derivados del exceso de capacidad y de plantillas de los sectores dominados por grandes empresas que concentraban la mayor parte del empleo industrial (siderurgia integral y aceros especiales y comunes, astilleros, electrodomésticos). Mientras tanto, la política industrial adoptada por el Gobierno autónomo se centró en la reconversión de sectores compuestos por pymes (máquina-herramienta, forja, fundición y estampación, herramienta manual, armas de fuego) y en la promoción económica y en el fomento de la productividad.¹⁴

¹¹ Cámara Oficial de Industria de Guipúzcoa (1970); Dorao, dir. (1968) y (1974); Caja Laboral Popular (1980); y Pérez de Calleja (1982), pp. 46-49. Para sectores concretos, véanse Urdangarín y Aldabaldetrecu (1982); Valdalisio *et al.* (2008) y (2010); y López *et al.* (2008) y los trabajos citados en las notas 8 y 9. Para una visión a largo plazo de la evolución de las empresas y la industria vasca, véanse Torres (2006) y Valdalisio (2010a).

¹² Caja Laboral Popular (1980); Dorao, dir. (1974); y Pérez de Calleja (1982). Algunos ejemplos concretos en Alvarado (2008); González (2008); Valdalisio *et al.* (2008) y Goñi (2009).

¹³ Navarro *et al.* (1994): cap. 1. Una evolución a largo plazo de la especialización industrial del País Vasco en Valdalisio (2010a).

¹⁴ Sobre la política de reconversión, véanse Navarro (1986a) y (1986b) y Llorens (1988), donde aparece la relación completa de sectores afectados. Algunos casos concretos en Fernández de Pinedo (2003) y Valdalisio (2003b). Sobre la política industrial del Gobierno Vasco, véase Plaza (2000).

A esta situación había que añadir las amenazas que se cernían sobre las empresas vascas a principios de los años ochenta: la ruptura tecnológica en curso derivada de la introducción y difusión de la microelectrónica, la informática y la robótica, tecnologías de aplicación generalizada en la industria y los servicios; el horizonte inmediato de la incorporación a la Comunidad Económica Europea y el desarme arancelario con el consiguiente incremento de la competencia en los mercados. Estas amenazas, no obstante, también suponían nuevas ventanas de oportunidad que las empresas ya instaladas o nuevas empresas podían aprovechar. Los diagnósticos efectuados sobre la realidad empresarial de finales de los años ochenta mostraban una estructura empresarial muy parecida (número reducido de grandes empresas, un gran colectivo de pymes mayoritariamente familiares y un grupo de sociedades cooperativas), señalaban los problemas ya mencionados en la etapa anterior y apuntaban otros nuevos. Las principales debilidades de la empresa vasca a finales de esa década serían: tamaño medio relativamente más reducido, marcado individualismo y escasa cooperación inter-empresarial, escasa internacionalización, gerencia escasamente profesionalizada, falta de perspectiva estratégica y global, carencia de mentalidad competitiva y una base débil de recursos humanos y capacidades en comercialización, dirección y finanzas.¹⁵

3. DE GRANDES EMPRESAS INDIVIDUALES A CLÚSTERES Y GRUPOS EMPRESARIALES

Los indicadores disponibles sobre el tamaño de las empresas y los establecimientos de la CAPV muestran que a partir de finales de los años setenta en adelante se produce una reducción paulatina del número de grandes empresas y su importancia relativa en la facturación y el empleo, mientras que, por el contrario, aumenta el número de pequeñas y medianas empresas. En la industria, los establecimientos mayores de 500 trabajadores representaban en 1978 el 0,90% del total y el 34,59% del empleo; mientras que en 1989, los porcentajes respectivos eran del 0,62% y del 24,07%. El número y empleo de los establecimientos entre 100 y 499 trabajadores se mantuvo sin apenas variaciones, mientras que fueron los establecimientos con menos de 100 trabajadores los que experimentaron los aumentos más importantes. El tamaño medio de las empresas y los establecimientos también se redujo desde 1978 en adelante: de 35,55 trabajadores por establecimiento en este año a 23,41 en 1989.¹⁶ Los datos disponibles a partir de entonces, procedentes del Directorio de Actividades

¹⁵ Jiménez Larrea (1988); Mongelos (1988); Llorens (1988); Departamento de Economía y Planificación (1990a) y (1990b); Monitor Company (1991); Navarro *et al.* (1994), cap. 1.

¹⁶ Navarro *et al.* (1994), pp. 159-167, a partir del Censo Industrial del INE de 1978; y de EUSTAT, Encuesta Industrial. Véase también Navarro, Rivera y Olarte (1994). Para un análisis más detallado de los criterios de tamaño empresarial y de las fuentes estadísticas disponibles, Navarro (2002). Entre 1996 y 2006, el tamaño medio de la empresa industrial vasca se encuentra por encima de la media española y al nivel de la media de la UE-15, Navarro (2002) y Orkestra (2009).

Económicas de EUSTAT, mantienen esa tendencia: el número medio de trabajadores por establecimiento en la industria manufacturera es de 14,85 en 2009; los establecimientos con más de 50 trabajadores concentraban este año el 57% del empleo total, cuando en 1989 y 1978, los porcentajes respectivos eran de 68,3% y 77,4%.¹⁷ Los indicadores de empleo para el conjunto de las actividades económicas ofrecen esa misma tendencia: el tamaño medio ha descendido de 5,2 a 4,7 empleados por establecimiento entre 1991 y 2009; también ha disminuido el porcentaje que representan los establecimientos de más de 50 empleados en el número y empleo total (del 43,2 al 37,3% entre esas mismas fechas); en el caso de los establecimientos de mayor tamaño, los que tenían más de 250 empleados han pasado de representar el 0,17% del número y el 22,3% del empleo en 1991 al 0,13% y el 15,59% en 2002.¹⁸ La reducción del tamaño medio de la empresa se inscribe en un contexto generalizado de elevada turbulencia en la industria, caracterizado por altas tasas de mortalidad y natalidad empresarial, especialmente en el período que va desde 1978 hasta principios de los años noventa;¹⁹ y de fuerte crecimiento del sector servicios, integrado por empresas de tamaño medio más reducido.²⁰

A priori, esta disminución del tamaño medio de la empresa y de la importancia relativa de las grandes empresas en la economía vasca se traduciría en menores recursos disponibles para la salida al exterior, la realización de actividades de I+D y la formación de los recursos humanos de las empresas. Sin embargo, esta transformación ha venido acompañada de otros dos fenómenos igualmente importantes, especialmente visibles a partir de la última década del siglo xx y protagonizados sobre todo por pequeñas y medianas empresas: el avance progresivo de los procesos de asociacionismo empresarial y, más en concreto, de los procesos de clusterización, y la creación de grupos empresariales.

La creación de clústeres dotados de una institución para la colaboración (asociación-clúster) y con el apoyo del gobierno regional se ha traducido en un incremento significativo de la cooperación inter-empresarial en cuestiones como la formación de capital humano, la salida conjunta al exterior o la realización de proyectos de investigación conjuntos. El País Vasco fue una de las primeras regiones europeas en adoptar una política de competitividad basada en el modelo clúster de M. Porter (Ketels, 2004). A partir del informe inicial de la consultora de Porter sobre la posición competitiva de la economía vasca, realizado en 1990, el Gobierno Vasco lanzó una política de competitividad que impulsó la formación de clústeres en industrias ya existentes (acero, máquina herramienta, electrodomésticos, componentes de automoción,

¹⁷ EUSTAT, DIRAE y Cuentas Industriales; INE, Censo Industrial de 1978.

¹⁸ EUSTAT, DIRAE. Los porcentajes de los establecimientos de mayor tamaño se toman de Rodríguez, Saiz y Matey (2003).

¹⁹ Los pocos estudios longitudinales disponibles muestran que sólo una de cada dos empresas vascas creadas en los años ochenta ha sobrevivido diez años más tarde, SPRI-IKEI (1996).

²⁰ Rodríguez, Saiz y Matey (2003).

papel, puerto de Bilbao, industria marítima, energía) y también en otras nuevas (aeronáutica, telecomunicaciones y medioambiente). Una de las primeras iniciativas tomadas en casi todos los clústeres fue la creación de asociaciones-clúster, de nueva creación o a partir de la transformación de antiguas asociaciones empresariales ya existentes. Las asociaciones-clúster son entidades sin ánimo de lucro creadas con el objetivo de mejorar la competitividad del clúster que representan mediante la cooperación. Sus integrantes son, principalmente, las empresas del clúster, pero también forman parte de ellas centros tecnológicos e instituciones de educación e investigación, entre otras, y están coordinadas con el Departamento de Industria del Gobierno Vasco que financia, junto con los asociados, sus gastos. Las primeras en crearse fueron la Asociación-clúster de Máquina-herramienta y la Agrupación-clúster de Electrodomésticos, ACEDE, ambas en 1992 y a partir de asociaciones empresariales previamente existentes (la Asociación Española de Fabricantes de Máquina-herramienta, AFM, creada en 1946, y la Asociación de Fabricantes de Electrodomésticos, creada en 1984). En los años siguientes se crearon la Agrupación-clúster de Industrias de componentes de automoción, ACICAE, en 1993; la Asociación-clúster del Puerto de Bilbao, UNIPORT, creada en 1994; la Asociación-clúster de industrias del medio ambiente, ACLIMA, en 1995; la Asociación-clúster de electrónica, informática y telecomunicaciones, GAIA, en 1996 (a partir de una asociación sectorial de empresas de la electrónica, AIEPV, creada en 1983); la Asociación-clúster de Energía, en 1996; la Agrupación-clúster del Conocimiento, creada en 1996 (desaparecida en el 2007 tras su integración en Innobasque); la Asociación-clúster de la industria aeronáutica, HEGAN, creada en 1997; el Foro Marítimo Vasco, creado en 1997; y la Asociación-clúster del Papel, creada en 1998.²¹ En fechas más recientes han surgido la Asociación-clúster audiovisual, EIKEN, creada en 2004; y la Asociación-clúster del transporte y la logística, CLUSTERTIL, creada en el 2005 (impulsada por el Departamento de Transportes). Por el año 2006, las empresas asociadas a estos clústeres prioritarios representaban el 6% de las empresas, el 28% del empleo y el 32% del VAB de la industria del País Vasco.²²

Los trabajos realizados sobre evaluación de las políticas clúster y del papel de las asociaciones-clúster y sobre los resultados de la adopción de este modelo para las empresas ofrecen una valoración unánimemente positiva. En líneas generales, las empresas integradas en las asociaciones-clúster ofrecen unos mejores resultados en formación de recursos humanos, en actividades de I+D y en internacionalización que las empresas que no lo están, además de un crecimiento mas rápido de sus ventas.²³ No obstante, los resultados difieren notablemente dependiendo de cada

²¹ Ahedo (2003); Aranguren y Navarro (2003); OECD (2007). Sobre los orígenes y constitución de estas asociaciones, Aranguren *et al.* (2009).

²² Orkestra (2009), p. 212. Existen otras tres asociaciones-clúster, la de sociolingüística (2004): Biobask (2006) y el cluster agroalimentario, pero, de momento, no tienen la consideración de estratégicos para la Administración.

²³ Aragón *et al.* (2006); Aranguren *et al.* (2007) y (2009); Orkestra (2009).

clúster, observándose una relación directa entre los niveles de cooperación interempresarial y de capital social existentes y los indicadores de innovación, internacionalización y competitividad.²⁴ Los indicadores disponibles muestran que el porcentaje de empresas innovadoras que han desarrollado proyectos de cooperación en I+D e innovación es mayor en la CAPV que en España y en la media de la UE-15 para las grandes y medianas empresas manufactureras, pero está por debajo en el caso de las pequeñas.²⁵

Otro fenómeno reciente es la creación de grupos empresariales, integrados por un número variable de empresas jurídicamente independientes pero con una estructura de propiedad y control común. La creación de estos grupos empresariales, que también se observa en los distritos industriales italianos, se debe a la iniciativa de empresas tractoras en cada sector como respuesta a una estrategia de crecimiento previa basada en la diversificación de producto o en la integración vertical, por un lado, y en la internacionalización, por otro; y pretende conseguir algunas de las ventajas derivadas de una dimensión mayor sin perder la flexibilidad característica de empresas de pequeño y mediano tamaño. Disponemos de evidencia empírica contrastada para las empresas del clúster de la industria auxiliar de automoción, de la electrónica y las TIC, y de la máquina-herramienta, además de otros estudios de casos múltiples sobre empresas de diferentes sectores que indican esto.²⁶ La explotación estadística de las bases de datos SABI y Amadeus realizada por ORKESTRA también ofrece indicadores concluyentes del mayor grado de desarrollo de los grupos empresariales en la CAPV a principios del siglo XXI.²⁷ A la altura de 2009, se han identificado un total de 407 grupos integrados por 3 o más empresas filiales y con un volumen de empleo superior a los 50 empleados, de los que 207 corresponden a empresas matriz cuya sede social se encuentra en la CAPV, 79 a empresas matriz domiciliadas en el resto de España y 111 a empresas domiciliadas en el extranjero.²⁸ En

²⁴ Elola *et al.* (2010); Valdaliso *et al.* (2010b). La posición de los directivos de empresas y asociaciones reflejada en la encuesta realizada por Aguirre, Charterina *et al.* (2006) es ambivalente: la escasa cultura de cooperación es apuntada como la principal debilidad en esta área, mientras que al mismo tiempo se indica como las principales fortalezas la colaboración con centros tecnológicos, con empresas y con clientes.

²⁵ Navarro y Buesa, dirs. (2003), p. 244. En el caso de las pequeñas, las muestras respectivas de empresas vascas y europeas son distintas: la primera incluye a las empresas de 10 o más trabajadores, mientras que la comunitaria incluye a empresas de 20 o más trabajadores.

²⁶ Cainelli (2008), para los distritos italianos. Para la industria vasca, Aláez *et al.* (2003), Valdaliso y López (2008), Valdaliso (2010b), Calabrese (1993), Rodríguez *et al.* (2001) y (2003). Navarro y Buesa, dirs. (2003), han detectado una relación positiva entre pertenencia a un grupo empresarial y naturaleza innovadora de la empresa.

²⁷ La CAPV es la región española con un porcentaje más alto de empresas que tienen entre sus accionistas a otra empresa y también la que tiene un mayor porcentaje de empresas con participaciones empresariales en otras, Orden y Garmendia (2008).

²⁸ Garmendia, Orden y Zabala (2010). El número total de grupos identificados cuya matriz tiene su domicilio en la CAPV es de 1.755, a los que habría que añadir 351 grupos españoles y 268 extranjeros con filiales ubicadas en la CAPV.

lo que respecta a su importancia relativa, un estudio del Gobierno Vasco realizado en 2005 identificó 70 grupos empresariales vascos con un papel tractor en la economía regional (representaban el 45% del empleo, el 60% de la facturación y el 75% del gasto en I+D del total de sectores a los que pertenecían) y muy internacionalizados (600 filiales y 178 implantaciones productivas en el extranjero).²⁹

4. DE UN MERCADO NACIONAL PROTEGIDO A UN MERCADO ABIERTO Y GLOBAL: LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS VASCAS

Otro de los grandes cambios que han afrontado las empresas vascas en estos treinta años se refiere a los mercados donde operan y a su naturaleza. A la altura de 1980, la gran mayoría de las exportaciones vascas se dirigían al protegido mercado interior español, casi tres veces más importantes con relación al PIB que las dirigidas al extranjero (véase gráfico n.º 1). La entrada de España en la Comunidad Económica Europea, primero, y el proceso de integración económica y monetaria, después, desmanteló los mecanismos proteccionistas mantenidos durante décadas y abrió el mercado español a la competencia internacional, lo que se tradujo, durante la segunda mitad de los años ochenta, en un fuerte crecimiento de las importaciones y una sensible reducción de la tasa de cobertura y del saldo comercial exterior (de la producción no energética) del País Vasco. A partir de 1990, sin embargo, las exportaciones no energéticas iniciaron una etapa de crecimiento sostenido hasta el 2008, muy rápido hasta 1997, más moderado a partir de entonces.

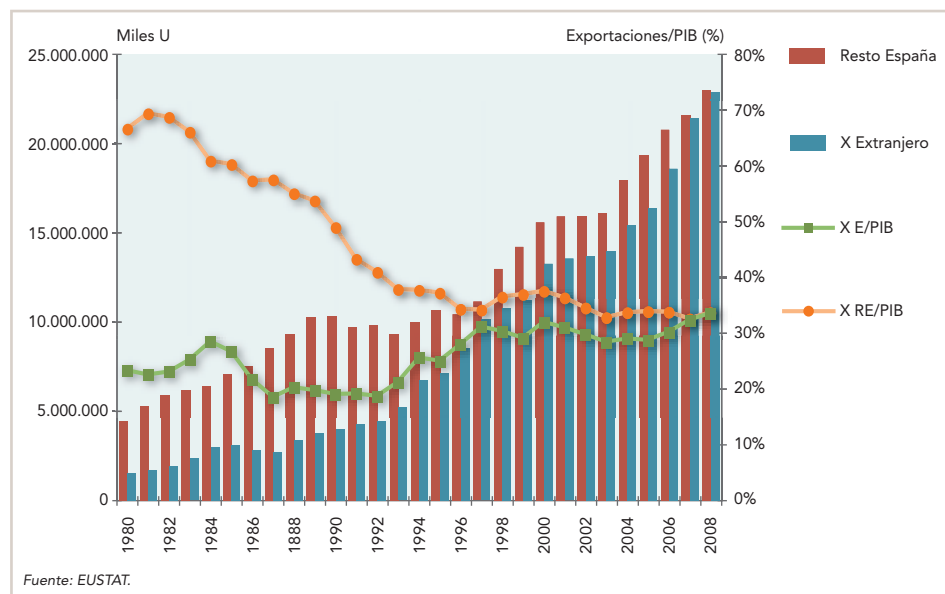
A lo largo de este período y, sobre todo, desde la entrada en vigor del mercado único europeo en 1993, las exportaciones al extranjero han crecido a un ritmo más rápido que las ventas en el resto de España hasta el punto de que, a la altura de 2008, ambos mercados tienen una importancia relativa similar (véase gráfico n.º 1).³⁰ Dentro del mercado extranjero, se han intensificado las exportaciones al mercado europeo que ahora absorbe dos terceras partes de las exportaciones, cuando a principios de los años setenta sólo absorbía la mitad.³¹ También se ha producido una mejora del nivel tecnológico de las exportaciones: en 1980 las exportaciones de nivel tecnológico alto y medio-alto representaban un 37,4% de las exportaciones totales; veinte años más tarde ese porcentaje había aumentado hasta el 50,9%; en el 2009 se situó

²⁹ Gobierno Vasco (2005a). Los sectores más importantes eran metalurgia y fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo mecánico, material y equipo eléctrico, electrónico y óptico, material de transporte, otras manufacturas, servicios de transporte y energía e ingenierías y servicios avanzados a empresas.

³⁰ En cifras absolutas, y según EUSTAT, las exportaciones no energéticas de la CAPV se han multiplicado por 15 y las importaciones por 18 entre 1980 y 2008. No nos detenemos aquí a explicar el descenso a largo plazo de las tasas de apertura, explicadas en buena medida por el proceso de terciarización de la economía vasca y su impacto negativo en las exportaciones, Larraya (1994), Muguruza (1996) y Gobierno Vasco (2004).

³¹ Cámaras Vascas (1974), vol. II; y datos de EUSTAT.

Gráfico n.º 1. **EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES Y DE LA APERTURA EXTERIOR DE LA ECONOMÍA VASCA (1980-2008)**



en el 46,5%.³² La descomposición de las fuentes del crecimiento de la tasa de apertura de las exportaciones vascas entre 1990 y 2005 realizada por Minondo pone de relieve que más del 40% de las exportaciones realizadas en este último año son nuevas respecto a 1990, por los mercados a los que van dirigidas y en menor medida porque son nuevos productos.³³

Pasando de los datos agregados a la escala empresarial, los diversos estudios realizados sobre el comportamiento exportador de las empresas vascas ofrecen, aunque el tamaño de la población analizada no sea siempre homogéneo ni comparable, una tendencia clara de aumento de la orientación y la propensión exportadora y de internacionalización progresiva e imparable. Los estudios de IKEI sobre una muestra variable de pymes de 20 a 500 empleados realizados en 1989 y 1992 señalaban que el porcentaje de empresas exportadoras aumentó del 55 al 67% entre ambos años; también aumentó el porcentaje de empresas cuyas exportaciones representaban más

³² Los porcentajes proceden de Gobierno Vasco (2004) para 1980; y de EUSTAT para el resto de los años. La mejora del nivel tecnológico de las exportaciones se corresponde con un cambio en la importancia relativa de los principales sectores exportadores: aumenta la participación de fabricación de maquinaria, material y equipo eléctrico y fabricación de vehículos y disminuye la de siderurgia, productos metálicos, construcción naval y caucho y plásticos, Cámaras Vascas (1974), vol. II; y EUSTAT.

³³ Minondo (2008). El análisis de Minondo muestra que la CAPV es, dentro de las comunidades autónomas más exportadoras, la que ha logrado una mayor renovación de sus exportaciones. Los resultados del análisis para las importaciones son similares.

del 30% de sus ventas, del 26 al 41%.³⁴ Los datos obtenidos de una población más amplia, las empresas incluidas en el Catálogo Industrial y de Exportadores del País Vasco, señalan que el porcentaje de empresas exportadoras pasó del 33,5% en 1996 al 40,6% en 2002 y al 35,3% en 2006. En lo que respecta a la propensión exportadora, entre 1996 y 2006 ha aumentado el porcentaje de empresas cuyas exportaciones representan más del 25% de sus ventas, del 36 al 42%.³⁵

A finales de los años ochenta, el mercado principal para la mayoría de las pymes vascas era el del resto de España (51%), seguido por el de la CAPV (37%) y el extranjero (8%); en 1992, los porcentajes respectivos eran del 60, 29 y 11%.³⁶ Las empresas vascas se encontraban bien posicionadas en el mercado español, donde tenían una larga experiencia y al que servían, mayoritariamente, a través de una red de distribución propia; pero su conocimiento del mercado exterior era muy reducido, carecían de una imagen de marca internacional y de una estructura comercial para acceder a este mercado y competían gracias a la calidad de su producto, su precio y el trato al cliente.³⁷ A la altura de 2006, las empresas vascas no exportadoras se mueven, a partes casi iguales entre el mercado de la CAPV y el del resto de España, son de pequeño tamaño (72% del total tiene menos de 20 empleados) y proceden de los sectores de servicios empresariales, construcción y productos metálicos. En lo que respecta a las empresas exportadoras sin implantaciones en el exterior, son de pequeño tamaño, aunque más grande que las anteriores (46,8% tiene menos de 20 empleados), proceden mayoritariamente del sector manufacturero y basan su competitividad en el mercado exterior en la combinación de calidad, servicio y precio, pero la mayoría coloca menos del 25% de sus ventas en ese mercado.³⁸

A partir de la entrada en vigor del mercado único europeo las empresas vascas no sólo han aumentado su propensión y su intensidad exportadora; algunas también han iniciado, o intensificado, un proceso de internacionalización, implantando delegaciones comerciales, factorías e incluso centros de I+D en el exterior. Las cifras de inversión directa de las empresas vascas en el exterior muestran un crecimiento sostenido a partir de 1987 (en número de empresas y en capital) y una importancia relativa, con relación al PIB, superior a la media española.³⁹ Los di-

³⁴ Departamento de Economía y Planificación (1990a) e IKEI (1993). La encuesta inicial de IKEI realizada en 1989 incluía también una población de empresas de tamaño menor y mayor al citado.

³⁵ Villarreal (2006), vol. II, p. 1.261; y Departamento de Industria, Comercio y Turismo (2007). El aumento entre 1996 y 2002 también se produjo en cifras absolutas, de 1.659 a 2.491 empresas exportadoras en los dos primeros años, manteniéndose estable a partir de entonces (2.437 empresas en 2006).

³⁶ Por mercado principal se considera al que absorbe más del 50% de las ventas. Departamento de Economía y Planificación (1990a) e IKEI (1993). Los porcentajes de 1988 se han calculado para la población de empresas vascas de entre 20 y 500 empleados y difieren notablemente de los totales consignados en la publicación original, p. 41.

³⁷ Departamento de Economía y Planificación (1990a), pp. 83-87; e IKEI (1993), pp. 48-51.

³⁸ Departamento de Industria, Comercio y Turismo (2007).

³⁹ Giráldez (1994); Navarro y Buesa, dirs. (2003); y Navarro y Olarte (2004). Por el contrario, la inversión directa extranjera en la CAPV ha sido siempre mucho menos importante que en el resto de España.

versos trabajos realizados sobre muestras amplias de empresas a principios del siglo XXI ofrecen un panorama similar: la mayoría de las multinacionales vascas son empresas de tamaño pequeño y mediano, predominantemente manufactureras, que cuentan con una larga experiencia exportadora previa, una buena dotación de activos estratégicos e intangibles y planes estratégicos para abordar el proceso de implantación en el exterior.⁴⁰ Este se ha realizado de forma gradual, de las exportaciones a la implantación comercial y posteriormente a la implantación productiva, utilizando como modelos preferentes la creación de filiales y la apertura de oficinas de representación. Las áreas geográficas de expansión más importantes han sido Europa Occidental, América Latina y Estados Unidos. Entre 2000 y 2006, el número de empresas vascas con implantaciones exteriores en el extranjero pasó de 295 a 489 y el número de estas últimas de 739 a 1.299 (de las que 1.032 serían de tipo comercial y el resto, 267, productivas). Las motivaciones concretas para la implantación en el exterior son varias: aumentar la cuota de mercado, situarse cerca del cliente final, aprovechar oportunidades de negocio y, en el caso de las implantaciones productivas, abastecer directamente mercados en la zona dólar, con costes de producción mas bajos.⁴¹

Los estudios de caso disponibles sobre empresas concuerdan, en líneas generales, con este panorama general: la mayoría de las empresas que abordan este proceso de internacionalización disponen de productos y soluciones propias y diferenciadas (que han conseguido a través de una inversión sistemática en I+D e innovación) y lo han acometido de forma gradual: de las exportaciones al establecimiento de delegaciones comerciales y después a la creación de filiales productivas; primero en los mercados geográfica y culturalmente más próximos y luego en otros mercados. Sólo en las empresas más jóvenes, nacidas a partir de los años ochenta del siglo XX y, sobre todo, en los noventa, se observa un modelo menos gradual y una internacionalización más temprana. La internacionalización ha sido una gran palanca de crecimiento para las empresas y ha sido uno de los factores que ha impulsado la creación de grupos empresariales. Otro aspecto a destacar es la labor positiva desempeñada por algunas asociaciones-clúster en este ámbito que, mediante una estrategia proactiva de impulso de la cooperación inter-empresarial, han facilitado notablemente la salida al exterior de las empresas.⁴²

En el período 1995 a 2003, la cifra de inversión directa de las empresas vascas en el extranjero ha sido tres veces superior a la de inversión extranjera en la CAPV, Navarro y Olarte (2004); este saldo positivo se ha mantenido durante 2004 y 2005, no así durante 2006, EUSTAT.

⁴⁰ Departamento de Economía y Planificación (2003); Arias y Peña (2004); Navarro y Olarte (2004); Villarreal (2006), vol. II, capítulo 10; Departamento de Industria, Comercio y Turismo (2007). La importancia relativa de las pymes manufactureras ya había sido detectada por Giráldez (1994) sobre una muestra de 319 empresas vascas que habían realizado inversiones en el exterior en 1985-1991.

⁴¹ Departamento de Industria, Comercio y Turismo (2003); Villarreal (2006), vol. II, capítulo 10; Departamento de Industria, Comercio y Turismo (2007); EUSTAT (2008); SPRI (2008); y Azúa *et al.* (2009).

⁴² Durán y Úbeda (2002); Clúster del Conocimiento (2004); Villarreal (2006) y (2008); Alvarado (2008); Valdaliso y López (2008); Azúa *et al.* (2009); Valdaliso (2010b); y www.casosinnobasque.com.

5. DE UNA TECNOLOGÍA IMPORTADA A UNA TECNOLOGÍA PROPIA: I+D E INNOVACIÓN

El incremento de la propensión exportadora de las empresas vascas y su internacionalización progresiva en una economía cada vez más abierta al exterior y globalizada ha sido posible gracias a una inversión sistemática en actividades de I+D e innovación para disponer de productos y soluciones innovadoras, diferenciadas y competitivas.⁴³ A principios de los años ochenta, la mayoría de las empresas apenas realizaban actividades de I+D: carecían de recursos humanos para ello y mucho menos de departamentos, laboratorios u otra estructura de investigación especializada. La innovación se efectuaba, mayoritariamente, a través de la incorporación de nueva maquinaria que procedía, como la asistencia técnica y las patentes, del exterior. Durante este decenio, la prioridad de la inversión industrial fue la de introducir nuevas tecnologías de fabricación (CAD-CAM, robótica, sistemas flexibles, control numérico...) y renovar los equipos obsoletos.⁴⁴ La política tecnológica aplicada a partir de entonces por el Gobierno Vasco, en cuyo diseño tuvieron un papel central la red ya existente de laboratorios y centros de investigación para la industria, trató de difundir las actividades de I+D en las empresas vascas a través de diferentes medidas de oferta (creación de una infraestructura tecnológica —centros y parques tecnológicos—, y programas de promoción y financiación de actividades y proyectos de investigación en el tejido empresarial).⁴⁵ Las cifras generales de gasto en I+D (con relación al PIB) muestran el gran avance experimentado por la CAPV en este período que, partiendo de una situación que algunos calificaban como de «subdesarrollo», superó la media española a finales de los años ochenta y ha ido acercándose progresivamente a la media de la UE-15 (véase gráfico n.º 2).⁴⁶

La primera estadística sobre actividades de I+D en las empresas efectuada por EUSTAT para 1989 ofrecía un total de 396 empresas que realizaban estas actividades, de las que 343 pertenecerían a la industria (un 4% del total de empresas industriales). Por sectores, los porcentajes más elevados se registraban en máquina-herramienta (24%), maquinaria y material eléctrico y electrónico (16,4%), química (16,1%), metálicas básicas (12%), maquinaria de oficina y precisión (9,8%) y otra maquinaria (9,6%). La mayoría de estas empresas tenían una plantilla reducida de

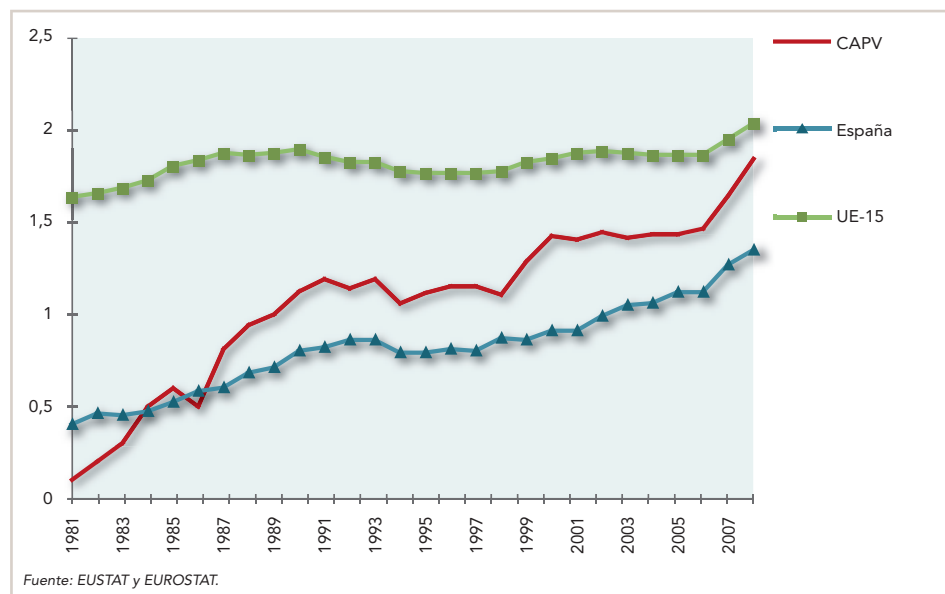
⁴³ Existe una relación directa contrastada entre intensidad en I+D e innovación y comportamiento exportador. Para el caso vasco, véanse Navarro y Zubiaurre (2001) y Navarro y Buesa, dirs. (2003).

⁴⁴ Navarro (1990); Departamento de Economía y Planificación (1989); y Giráldez (1992) para la balanza tecnológica de la CAPV en esos años. Un informe del Gobierno Vasco de 1984 estimaba que tan sólo 35 empresas realizaban actividades de I+D entre 1977 y 1981, Moso (1998), Anexo I. No obstante, la encuesta realizada por IKEI a una muestra de empresas en 1989 indicaba que la estrategia de ampliar los recursos destinados a la investigación era la segunda estrategia de fabricación más mencionada entre las empresas vascas, por detrás de la ampliación de la gama de productos, véase Departamento de Economía y Planificación (1989).

⁴⁵ Sobre la política tecnológica, véanse, entre otros, Díez y García (1991); Navarro (1992); Moso (2000); y Navarro y Buesa, dirs. (2003).

⁴⁶ Las comillas proceden de Navarro (1990). Sobre este indicador y otros relacionados, Navarro (2009).

Gráfico n.º 2. **GASTO EN I+D EN PORCENTAJE DEL PIB EN LA CAPV, ESPAÑA Y LA UE-15 (1981-2008)**



investigadores (menos de 5 en EDP) y financiaban esta actividad, de forma mayoritaria, con fondos propios.⁴⁷ La encuesta realizada por Buesa *et al.* para una muestra de empresas vascas innovadoras en 1993 no cambiaba este panorama en lo sustancial, pero respecto a los datos de 1989 mostraba un aumento de los recursos destinados a innovación (en porcentaje de las ventas y en personal dedicado en régimen de EDP). También apuntaba otro fenómeno que se intensificó en los años noventa: la contratación de algún tipo de servicio con alguno de los centros tecnológicos de la CAPV.⁴⁸ Durante el decenio de 1990 los diversos indicadores de actividades de I+D en las empresas experimentan un crecimiento sensible, sobre todo en su segunda mitad. Frente a la situación descrita en 1989, la estadística de EUSTAT ofrecía para 2001 un total de 727 empresas con actividades de I+D (de las que 496 serían empresas manufactureras). En 2006, las empresas con sede social en la CAPV que realizaban actividades de I+D ascendió a 1.128 (de las que 624 serían empresas manufactureras).⁴⁹ La explotación de esta estadística realizada por Navarro muestra que sólo un 6,7% de las empresas que realizaban actividades de I+D en 2006 habían iniciado éstas antes de 1980. Los porcentajes fueron aumentando progresivamente, en los decenios de 1980 y 1990 y, sobre todo, en los primeros años del nuevo siglo (véase cuadro n.º 1).

⁴⁷ Navarro (1992).

⁴⁸ Buesa, Navarro y Zubiaurre (1997).

⁴⁹ Navarro y Buesa, dirs. (2003); Navarro (2009). En 2009, la cifra de empresas de la CAPV que realizan actividades de I+D ha ascendido a 1.474, según EUSTAT.

**Cuadro n.º 1. PERÍODO DE INICIO DE LAS ACTIVIDADES DE I+D
EN LAS EMPRESAS VASCAS CON I+D EN 2006**

	Antes 1980	1980-1989	1990-1999	2000-2006	Total
N.º empresas	80	128	334	650	1.192
Porcentaje	6,7	10,7	28,0	54,5	100,0

Fuente: Navarro (2009), p. 138, a partir de los datos de EUSTAT.

El gasto en I+D, no obstante, refleja sólo una parte de las actividades de innovación de las empresas, que incluyen otras tales como la adquisición de conocimientos externos, el diseño, la formación, la comercialización y la adquisición de maquinaria y equipos. La importancia relativa de este tipo de actividades está relacionada inversamente con el tamaño de la empresa y, para el caso de la CAPV, donde las pymes tienen una importancia relativa mayor, su consideración refleja mejor el esfuerzo desplegado por las empresas vascas en este ámbito.⁵⁰ Los primeros datos disponibles procedentes de una encuesta realizada por IKEI a una muestra de empresas vascas en 1989 ofrecen ciertas pistas: aunque no permiten estimar el peso relativo de las empresas innovadoras en la CAPV más del 50% de las empresas entre 20 y 49 empleados empleaban un proceso innovador; mientras que para los tramos siguientes (de 50 a 99 y de 100 a 499) ese porcentaje llegaba al 63%; la innovación se efectuaba vía adquisición de equipos y maquinaria, seguida del desarrollo propio. Los porcentajes de empresas con un producto innovador eran sensiblemente más bajos: 28, 35 y 40% en los tramos respectivos y la innovación procedía mayoritariamente del desarrollo propio.⁵¹ La explotación de las primeras encuestas de innovación del INE, realizada por Navarro y otros autores, ofrece el siguiente panorama general: en 1998 el número de empresas industriales innovadoras en la CAPV se acercaba a las 1.500, un 16% del total (pero que representaban un 77% de la facturación y el empleo) de las que la mitad tenía menos de 20 empleados; el porcentaje de empresas innovadoras respecto al total aumenta conforme al tamaño de la empresa, más de la mitad de las empresas entre 100 y 249 trabajadores y más del 80% de las de más de 250 trabajadores son innovadoras, mientras que sólo el 10% de las de menos de 20 empleados lo eran; respecto al tipo de innovación, la de proceso estaba más extendida que la de producto (91 y 65%, respectivamente).⁵² La mayor parte del gasto en innovación era gasto corriente en I+D (46,7%), seguido por la inversión en equipos y maquinaria (36,5%).⁵³

⁵⁰ Véase Navarro (2001), para un análisis de la literatura y de las fuentes disponibles sobre la actividad innovadora.

⁵¹ Departamento de Economía y Planificación (1990a).

⁵² Navarro (2001).

⁵³ Zubiaurre y Navarro (2001). Existe una relación directa entre tamaño y peso relativo del interno en I+D en el gasto total en innovación: en las empresas pequeñas la mayor parte del gasto en innovación es gasto en adquisición de maquinaria y equipos, mientras que en las grandes es gasto interno en I+D.

El peso relativo de las empresas innovadoras sobre el total era superior a la media española, pero se encontraba muy por debajo de la media de la UE, sobre todo en el tramo de las empresas de 20 a 49 trabajadores. El esfuerzo innovador de estas empresas (medido a través del porcentaje del gasto en innovación sobre la facturación) ofrecía resultados similares: 2,7% en las empresas de la CAPV, frente al 2,6% de las empresas en España y 4,7% de las empresas de la UE.⁵⁴ Respecto a 1994, todos los indicadores experimentan un crecimiento apreciable. La encuesta del 2000, que sólo considera a las empresas de más de 10 trabajadores, cifra en un 36% el porcentaje de empresas innovadoras sobre el total en la industria, frente al 35% en España y al 51% en la UE-15; los ratios de esfuerzo innovador en cada zona serían del 2,9, 2,7 y 4,5%, respectivamente.⁵⁵ Uno de los resultados de esta mayor actividad innovadora es el crecimiento de las patentes registradas por inventores del País Vasco: si a principios de los años noventa el número de patentes registradas en la Oficina europea por millón de habitantes era de unas diez al año, esa cifra ha ido aumentando progresivamente hasta rebasar las 50 al año de media en el trienio 2004-2006.⁵⁶

Otro rasgo distintivo de la actividad de innovación de las empresas vascas es el relativamente alto nivel de cooperación e interacción con otras empresas e instituciones, muy en particular con los centros tecnológicos, cuyo peso en el sistema vasco de innovación y en el conjunto de la red de centros tecnológicos de España es muy importante.⁵⁷ El elevado nivel de cooperación (superior a la media española y, dependiendo de la población de empresas, ligeramente por encima o por debajo de la media europea)⁵⁸ se explica por varios motivos: una estructura empresarial compuesta predominantemente por pymes, con menos recursos internos disponibles para estas actividades y, por lo tanto, más obligadas a cooperar; una política tecnológica diseñada por el Gobierno autónomo que ha promovido el desarrollo de los centros tecnológicos y la financiación de proyectos de I+D que impliquen la cooperación entre empresas y centros; y los procesos de clusterización que han tenido lu-

⁵⁴ El porcentaje de empresas innovadoras sobre el total era del 10% en España en ese año, y del 56% en la UE en 2006, Navarro (2001), pp. 28-30. Para el esfuerzo innovador, Zubiaurre y Navarro (2001), pp. 48-49.

⁵⁵ Navarro y Buesa, dirs. (2003), pp. 191-203 y 226-231. Véase también Fundación COTEC (1997). Los datos del *European Innovation Scoreboard* (EIS) 2009 muestran, para las pymes, unos porcentajes de empresas innovadoras del 30,5% para la CAPV y del 33,7% para la UE-27.

⁵⁶ Orkestra (2008), p. 25, para la cifra de principios de los noventa; Eurostat (Regions) para los datos de 1995 en adelante. En cualquier caso, esa cifra sigue estando muy alejada de la media de la UE-27, que en ese mismo trienio era de 113 patentes.

⁵⁷ En el 2000, los centros tecnológicos vascos representaban un 25% del número y un 40% del empleo y facturación de todos los centros españoles, Navarro y Buesa, dirs. (2003), pp. 157-158.

⁵⁸ El porcentaje de empresas innovadoras que habían cooperado en innovación en el 2000 era superior en la CAPV a la media española y de la UE-15 en las medianas y grandes empresas, tanto en las manufacturas como en los servicios; estando muy por debajo de la media europea en el tramo de las pequeñas empresas y en la media total, Navarro y Buesa, dirs. (2003), pp. 244-249. Las cifras del EIS 2009, por el contrario, muestran para la CAPV un porcentaje de pymes innovadoras que cooperan en innovación ligeramente por debajo de la media de la UE-27, EUSTAT.

gar en la industria vasca, que han intensificado la cooperación inter-empresarial en diferentes ámbitos.⁵⁹

Los estudios de caso disponibles ofrecen algunos datos adicionales. En primer lugar, la existencia de patrones de innovación diferentes según el sector analizado, algo por otra parte ya destacado por la literatura teórica.⁶⁰ En segundo lugar, que la estrategia de I+D e innovación de las empresas, independientemente de si se realizaba de forma proactiva o reactiva, estaba fuertemente relacionada con una estrategia competitiva más amplia y general, que implicaba la puesta en marcha de planes estratégicos y de una estructura y cultura empresariales comprometidas con aquella.⁶¹ En tercer lugar, las empresas innovadoras destacan por su elevada capacidad de absorción de conocimientos externos; su apuesta temprana por disponer de una tecnología propia, para lo cual optaron por crear departamentos especializados de I+D; y el recurso frecuente a colaboradores o aliados externos (centros tecnológicos y otras empresas).⁶² Por último, que acorde con el menor tamaño relativo de las empresas vascas, sus actividades de I+D e innovación se han centrado en la búsqueda de productos y soluciones innovadores para nichos muy diferenciados del mercado internacional donde se compite a base de flexibilidad, calidad y atención continua a las necesidades del cliente.⁶³

6. LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS Y LOS SISTEMAS DE DIRECCIÓN

La incorporación de nuevas tecnologías de producto y proceso, el aumento de la intensidad en I+D y el cambio en los mercados, en particular el aumento de la intensidad y la propensión exportadora y la internacionalización, han exigido cambios en las estructuras de organización y dirección, en las herramientas y técnicas de gestión y en la base de recursos humanos de las empresas. Esto último no se va a considerar

⁵⁹ Fundación Cotec (1997); Navarro y Buesa, dirs. (2003). Para el caso de un clúster concreto, véase Valdaliso y López (2008).

⁶⁰ El estudio de casos múltiple realizado por la Fundación Cotec (1997) ponía de manifiesto la existencia de diferencias significativas entre los sectores de construcciones metálicas y construcción de maquinaria y equipo mecánico, por un lado, y los de máquina-herramienta y fabricación de material electrónico y de precisión, por otro.

⁶¹ Fundación Cotec (1997).

⁶² Fundación Cotec (1997); Rodríguez *et al.* (2001) y (2003); y Gobierno Vasco (2005b). Algunas de las empresas de mayor tamaño han convertido esos departamentos internos de I+D en unidades empresariales de I+D con personalidad jurídica propia, véase Valdaliso y López (2008) para el caso de las empresas del clúster de la electrónica y las TIC del País Vasco. La relación de unidades empresariales de I+D integradas dentro de la red vasca de ciencia y tecnología en SPRI (2006).

⁶³ Gobierno Vasco (2005b) para los grupos empresariales vascos; Valdaliso y López (2008) y Valdaliso (2010b) para el caso de las empresas del clúster de la electrónica y las TIC; Velasco y Olaskoaga (2005) para el sector de la máquina-herramienta. Véanse los estudios de caso disponibles en www.casosinnobasque.com.

en este trabajo, pero valga como referencia general la profunda mejora experimentada en el nivel de estudios de la población ocupada: si en 1980 un 67% de la población ocupada no tenía estudios o como mucho tenía estudios primarios, ese porcentaje se ha situado en el 10% en 2007; los porcentajes respectivos de la población con estudios medios han pasado del 23 al 62%; y los de la población con estudios superiores y anteriores al superior del 9 al 28%.⁶⁴

La primera radiografía de la estructura organizativa de las empresas vascas procede de la encuesta realizada en 1989 a casi 500 empresas vascas sobre el impacto del mercado único. De ella se desprende una clara relación directa entre tamaño y complejidad organizativa: muy pocas de las empresas con menos de 50 trabajadores en aquel momento tenían más figuras directivas aparte del director general y menos aún departamentos especializados; a partir de este umbral de empleo aparecen otras figuras directivas (producción, ventas, financiero, compras, administrativo y personal) y, en el caso de los departamentos especializados, salvo en el de control de calidad (muy extendido en las empresas del tramo de 50 a 99 trabajadores), no empiezan a ser apreciables hasta el tramo de 100 a 499 trabajadores (control de calidad, I+D, formación, atención al cliente).⁶⁵ De manera general, las empresas encuestadas no apreciaban ningún factor de desventaja en su estructura organizativa respecto a las empresas europeas (y más de la mitad señalaban no precisar ajustes en la misma), aunque el grado de desconocimiento era muy elevado al igual que bajo el nivel de autocrítica.⁶⁶ En lo que respecta a sus recursos humanos, muy pocas invertían en actividades de formación personal y cuando lo hacían era de manera esporádica; pero el 70% reconocía la necesidad de mejorar la cualificación de su personal productivo.⁶⁷

Aunque las encuestas no son comparables, las realizadas por encargo de la SPRI en 1996, 1998 y 2001 para evaluar el grado de utilización de herramientas y técnicas de gestión entre las empresas vascas indican un cambio sustancial en este ámbito.⁶⁸

⁶⁴ Los porcentajes proceden de la serie de datos de capital humano del IVIE (<http://www.ivie.es/banco/capital.php>). El País Vasco es la región líder europea, por delante de Londres, Bruselas y Oslo, con relación a la tasa de graduados superiores en ciencia y tecnología de la población de 20 a 29 (27%), la quinta con relación a la población de 25 a 64 años con estudios universitarios (42,5% en 2007) y la sexta con relación a los recursos humanos dedicados a ciencia y tecnología, (Eustat y Eurostat). La cualificación de los recursos humanos es una de las dimensiones en las que la CAPV se sitúa por encima de la media europea, EIS 2009; y también es indicada como una de las principales fortalezas de las empresas vascas en la actualidad, con la excepción del escaso nivel de conocimiento de idiomas extranjeros, Aguirre *et al.* (2006).

⁶⁵ Departamento de Economía y Planificación (1990a), pp. 102-103.

⁶⁶ Departamento de Economía y Planificación (1990a), pp. 106-110.

⁶⁷ Departamento de Economía y Planificación (1990a), pp. 104-105 y 110.

⁶⁸ Las encuestas se realizaron a una muestra de más de 200 empresas que contaban con más de 50 empleados, a cuyos directivos se les preguntó por sus prioridades en la gestión de sus empresas, el grado de utilización de una serie de técnicas y herramientas de gestión y su nivel de satisfacción con las mismas, véanse LKS Consultores (1996), y Sáinz de Vicuña (1999) y (2002). Las técnicas consideradas en las encuestas de 1998 y 2001 fueron 9: plan estratégico, excelencia según EFQM, sistema de gestión de la calidad ISO 9000, sistema de gestión medioambiental ISO 14000, mejora continua, plan de marketing, planificación de re-

En primer lugar, hay que destacar el reconocimiento casi unánime entre los directivos encuestados de la importancia de las técnicas y herramientas de gestión para alcanzar el éxito frente a la situación general de desconocimiento y despreocupación sobre la función organizativa evidenciada a finales de los ochenta. En segundo lugar, entre 1996 y 2001 se observa un crecimiento significativo en todos los indicadores de difusión de las técnicas y herramientas de gestión entre las empresas vascas: si en 1996 las empresas utilizaban, de media, un 19% de las herramientas y técnicas propuestas, en 2001 ese porcentaje ha aumentado hasta el 45%. Las diez más utilizadas en la encuesta de 2001 eran: sistema de gestión de calidad ISO 9000, plan de prevención de riesgos laborales, diagnóstico y plan de formación, plan estratégico, análisis de los competidores, encuesta de satisfacción del cliente, definición de misión y visión, sistemas de gestión de tesorería, 5s y mejora continua. La correlación apuntada en el estudio anterior entre tamaño y complejidad organizativa (medida ahora por el número de técnicas y herramientas empleadas) se mantiene. En cuanto a las prioridades en la gestión, el desarrollo de las capacidades de la empresa a largo plazo y la mejora de la posición competitiva eran las dos más importantes, muy por delante de los resultados financieros, algo consistente con la difusión generalizada de una visión estratégica entre los directivos de las empresas vascas.⁶⁹ Los resultados del trabajo de Aguirre *et al.*, realizado en 2003 sobre una muestra de casi mil empresas para evaluar el nivel de desarrollo de las prácticas y herramientas de gestión derivadas del modelo EFQM de Excelencia Empresarial refuerzan este panorama: las empresas vascas, además de disponer de equipos directivos con una clara vocación de liderazgo (> 80%), exhiben un grado notable de tecnificación de su dirección estratégica (69%), emplean un sistema de gestión de tesorería informatizado (86%) y un sistema de mejora continua-5s (78%) y disponen de planes de formación para sus trabajadores (70%).⁷⁰

Otro indicador de mejora en la gestión de las empresas vascas es la difusión de los sistemas de gestión de calidad, en concreto la norma ISO 9000 y el modelo EFQM, en los que la CAPV presenta una intensidad en certificaciones y premios (con relación al

cursos humanos, planificación económico-financiera y gestión del conocimiento. Las herramientas de gestión consideradas fueron 24: definición de misión y visión, análisis de la cadena de valor, capacidades clave, análisis de los competidores, análisis de la cartera de negocios, alianzas estratégicas y cooperación, cuadro de mando integral, plan de internacionalización, reingeniería de procesos, organización horizontal, orden y limpieza en el puesto, *benchmarking*, estudios de mercado, encuesta de satisfacción del cliente, fidelización de clientes, plan de comunicación externa, gestión por competencias, remuneración ligada al desempeño, diagnóstico y plan de formación, plan de prevención de riesgos laborales, encuestas de satisfacción de personas, asignación de costes, análisis de valor para el accionista y *cash management*.

⁶⁹ Sáinz de Vicuña (2002).

⁷⁰ Aguirre *et al.* (2006). No se destacan aquí todos los indicadores empleados sino tan sólo los más relacionados con los del estudio anterior. Entre los indicadores de la tecnificación de la dirección estratégica, cabe destacar el diagnóstico DAFO, la adecuación de la estructura a la estrategia, la disponibilidad de un cuadro de mando para el seguimiento de los objetivos, la realización de un documento con los objetivos y las estrategias a seguir y el análisis de la rentabilidad de sus productos y clientes. El estudio cualitativo realizado por Aguirre, Charterina *et al.* (2006) apunta, como las fortalezas más importantes del área de dirección y gestión, la adecuada dirección de personas y la gestión y organización innovadora y flexible.

PIB y/o a la población) que la colocan a la cabeza de Europa.⁷¹ Este proceso se inició a principios de los años noventa, fruto de la propia estrategia de algunas empresas en los sectores de bienes intermedios (que aprovecharon la exigencia de obtener la certificación ISO por parte de sus grandes clientes para mejorar la gestión interna de sus empresas), de la apuesta decidida por el modelo EFQM de un grupo tractor como Mondragón Corporación Cooperativa y del impulso decidido del Gobierno Vasco que, en 1992, puso en marcha el primer Programa de Promoción de la Calidad en el sector industrial y creó la Fundación Vasca para la Calidad (Euskaliti). Los resultados de esta triple iniciativa tuvieron un efecto demostración que contribuyó a extender la implantación de estas normas y modelos entre las empresas vascas.⁷²

El último indicador que vamos a considerar aquí es la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) entre las empresas vascas, que también despega a partir del decenio de 1990, primero en la industria y luego en los servicios y la construcción. A la altura de 2009, más del 95% de las empresas vascas con 10 o más empleados tenían ordenadores personales, correo electrónico y acceso a Internet, y un 72% contaban con página web, porcentajes más elevados que la media de España y la Unión Europea.⁷³

El análisis comparado de los estudios de caso promovidos por el antiguo clúster del conocimiento han permitido a algunos autores establecer una serie de rasgos generales de las empresas vascas avanzadas en gestión: prestan una atención preferente a los recursos intangibles (humanos, tecnológicos y comerciales); disponen de estructuras organizativas flexibles, cada vez más horizontales; tienen una visión estratégica y emplean de forma generalizada dos modelos de dirección, la planificación estratégica y la calidad total; han utilizado varias estrategias de crecimiento (internacionalización, diversificación o especialización, creación de grupos y alianzas y orientación al cliente); y cuentan con un liderazgo claro.⁷⁴ De manera general, los estudios de caso muestran que, en el nuevo entorno de gran apertura exterior y fuerte competencia global abierto a partir de los años noventa del siglo XX, las empresas vascas, mayoritariamente de pequeño y mediano tamaño, con unos recursos y un poder de mercado limitado, han tenido que diferenciarse y posicionarse a través de estrategias diversas y complementarias que han implicado un cambio, a veces radical, en los sistemas y modelos de gestión empresarial y en las herramientas empleadas. Este cambio ha ido

⁷¹ Heras *et al.* (2003); Heras, dir. (2008), capítulo 3. Otro indicador en el que la posición de la CAPV es todavía más destacada es el de los certificados de calidad medioambiental (ISO 14001 y EMAS), SPRI (2006), pp. 24-27.

⁷² Heras, dir. (2008), pp. 89-101 y capítulo 6.

⁷³ EUSTAT (2009), pp. 22-30; Encuesta sobre la Sociedad de la Información 2009; y EIS 2009.

⁷⁴ Rodríguez *et al.* (2003), a partir de los estudios de caso publicados en Zarrabeitia, coord. (1997 a 2002). La calidad en los productos y servicios ofrecidos, la capacidad para ofrecer paquetes y soluciones completas al cliente, la buena imagen, la cualificación de los directivos y una buena dirección y gestión son las principales fortalezas de las empresas industriales vascas, según la encuesta realizada por Aguirre, Charterina *et al.* (2007) a una muestra de más de 800 empresas.

acompañado, en todos los casos, de una sustancial mejora de la base de recursos humanos de la empresa y de un cambio en la organización del trabajo.⁷⁵

7. CONCLUSIONES

Como señaló en su momento Porter, la ventaja competitiva surge de la presión, las amenazas y la adversidad, y raramente de una vida cómoda. Las empresas vascas habían llevado una vida relativamente cómoda durante el franquismo, resguardadas de la competencia exterior y con una baja rivalidad competitiva en el interior, lo que deterioró su base de recursos y capacidades y, lo que era peor, las acostumbró a no tener que competir por los mercados, al menos no demasiado. El nuevo entorno socioeconómico abierto a partir de finales de los años setenta acabó con esa situación y las empresas vascas tuvieron que hacer frente a una serie de amenazas (crisis económicas de 1977-1985 y de 1992-94, ruptura tecnológica, inestabilidad política e institucional, apertura exterior y competencia global) que aumentaron la rivalidad competitiva y la turbulencia en los mercados y sectores donde operaban. No obstante, la evidencia empírica mostrada y citada en este trabajo, con todas las limitaciones derivadas de la metodología empleada, sugiere que una buena parte de las empresas y los empresarios vascos ya existentes y muchos otros de nuevo cuño lograron transformar esas amenazas en oportunidades para renovarse (o nacer), mejorar y crecer. Las transformaciones acaecidas en las empresas vascas (en los mercados donde operan, en su intensidad relativa en I+D e innovación, en sus estructuras organizativas y en sus técnicas y herramientas de dirección y gestión), que este trabajo ha intentado apuntar, no son sino una prueba de su esfuerzo de adaptación y su capacidad de supervivencia y, en un plano de análisis más general, de la continuidad de una iniciativa empresarial que ha estado presente a lo largo de toda la historia económica del País Vasco.⁷⁶

La sofisticación de las operaciones y las estrategias aplicadas por las empresas vascas ha sido uno de los fundamentos microeconómicos de la mejora de la posición competitiva de la economía vasca pero no el único. También se ha producido, aunque son fenómenos no tratados en este trabajo, una mejora apreciable de la calidad del entorno socioeconómico en el que las empresas desenvuelven su actividad, debido a factores que operan en diferentes niveles de análisis: una mayor rivalidad competitiva, vinculada a la apertura exterior de la economía española y a su incorporación a la Unión Europea; al mismo tiempo, una mayor cooperación e interacción entre las empresas y entre éstas y otras instituciones de apoyo, debido a los procesos

⁷⁵ Una vez más, véanse los estudios de caso disponibles en www.casosinnobasque.com. Aunque han existido diferencias dependiendo del tipo de sector, en líneas generales los antiguos sistemas jerárquicos y tayloristas han sido sustituidos por otros más horizontales que conceden mucho más protagonismo a los grupos de trabajo, véase Lahera (2005) para el sector de máquina-herramienta vasco.

⁷⁶ Véase Fernández de Pinedo (1984) y Otazu y Díaz de Durana (2008) para los siglos medievales y modernos; y para la etapa contemporánea, Valdaliso (2003a) y Torres (2006).

de clusterización en curso; unas mejores condiciones de los factores debido a las políticas regionales de promoción de una infraestructura tecnológica y educativa; y un aumento de la diversidad y la variedad relacionada en la economía vasca debido al propio proceso de desarrollo económico. Estos dos fundamentos, cambio interior y cambio del entorno, ambos de naturaleza microeconómica, permiten comprender mejor el proceso de transición de la economía vasca que parece salir de un estadio dirigido por la inversión a otro dirigido por la innovación.⁷⁷

Los retos de las empresas vascas en este nuevo estadio serán, al menos, tan exigentes como los afrontados durante el periodo aquí examinado y, previsiblemente, mayores, dado el entorno de competencia global y consolidación en los mercados. El balance moderadamente positivo del pasado más reciente no debe llevar a los empresarios y directivos a la complacencia por lo ya conseguido, sino a la exigencia de continuar esta trayectoria de cambio y adaptación continuas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIRRE, M.S.; ALBIZU, E.; CHARTERINA, J. Y LANDETA, J. (2006): «Análisis empírico-descriptivo de las prácticas y técnicas de gestión de las empresas vascas», *Ekonomiaz*, 62: 314-343.
- AGUIRRE, M.S.; CHARTERINA, J.; IDIGORAS, I.; MARTÍNEZ, R. Y MATEY, J. (2006): *Estudio de las estrategias de competitividad de las empresas vascas: fase cualitativa*, SPRI-Instituto de Economía Aplicada a la Empresa, Bilbao.
- (2007): *La competitividad de las empresas industriales vascas: situación, perspectivas y factores determinantes*, SPRI-Instituto de Economía Aplicada a la Empresa, Bilbao.
- ALÁEZ ALLER, R.; BILBAO UBILLOS, J. Y CAMINO, V. (2003): «El desarrollo de la industria auxiliar de automoción en la economía vasca», *Ekonomiaz*, 54: 104-127.
- ALONSO, E.; ERRO, C. Y ARANA, I. (1998): *Santa Ana de Bolueta 1841-1998. Renovación y supervivencia en la siderurgia vizcaína*, SPRI, Bilbao.
- ALVARADO, C. (dir.) (2008): *Arteche. Historia de los hechos empresariales (1946-2006)*, Deusto Publicaciones, Bilbao.
- ANES, G. (coord.) (2006): *Un siglo de luz. Historia empresarial de Iberdrola*, El Viso, Madrid.
- ARAGÓN, C.; ARANGUREN, M.J.; ITURRIOZ, C.; LARREA, M. Y OLARTE, F.J. (2006): *Las empresas pequeñas: análisis de su presencia en la Asociación Cluster GAIA*, Orkestra-ESTE-GAIA, San Sebastián.
- ARANGUREN, M.J. Y NAVARRO, I. (2003): «La política de clusters en la Comunidad Autónoma del País Vasco: una primera valoración», *Ekonomiaz*, 53: 90-113.
- ARANGUREN, M.J.; ARAGÓN, C.; LARREA, M. E ITURRIOZ, C. (2007): «Does cluster policy really enhance networking and increase competitiveness?», en M. Aranguren, C. Iturrioz y J.R. Wilson (eds.), *Networks, Governance and Economic Development: Bridging Disciplinary Frontiers*, pp. 101-128, Edward Elgar, Cheltenham.
- ARANGUREN M.J.; DE LA MAZA, X.; PARRILLI, D. Y WILSON, J. (2009): *Asociaciones Clúster: Competitividad de la CAPV a través de la cooperación*, Orkestra, San Sebastián.
- ARIAS, A. Y PEÑA, I. (2004): «Las pymes manufactureras de la CAPV ante el reto de la internacionalización», *Ekonomiaz*, 55: 146-167.

⁷⁷ Porter (1990) y (2002) y Orkestra (2009).

- AZÚA, J., et al. (2009): *The Basque Firm in China*, Deusto Publicaciones, Bilbao.
- BARNEY, J. B. (1991): «Firm resources and sustained competitive advantage», *Journal of Management*, 17: 99-120.
- BONACHE, J. (1998): «El estudio de casos como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensas», *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, 1: 123-140.
- BOSCHMA, R.A. (2004): «Competitiveness of Regions from an Evolutionary Perspective», *Regional Studies*, 38, 9: 1001-1014.
- BUESA, M.; NAVARRO, M. Y ZUBIAURRE, A. (1997): *La innovación tecnológica en las empresas de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra*, Eusko-Ikaskuntza, San Sebastián.
- CAINELLI, G. (2008): «Industrial districts: theoretical and empirical insights», en Karlsson, C. (ed.), *Handbook of research on cluster theory*, Edward Elgar, Cheltenham.
- CAJA LABORAL POPULAR (1980): *La economía vasca y el mercado común europeo*, Lit. Danona, Oyarzun.
- CALABRESE, G. (1993): «La industria española de máquina-herramienta. Estructura, actividad y resultados», *Ekonómiaz*, 26: 238-263.
- CÁMARA OFICIAL DE INDUSTRIA DE GUIPÚZCOA (1970): *Estructura económico industrial de Guipúzcoa y su evolución*, Cámara Oficial de Industria de Guipúzcoa, San Sebastián.
- CÁMARAS DE COMERCIO (1974): *Aspectos de la estructura económica de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya*, 2 vols., Cámaras de Comercio, San Sebastián.
- CAVA MESA, M.J. (1992): *Tubos Forjados. Cien Años de Historia*, Laga, Bilbao.
- 2000: *Basconia S. A. (1892-1969). Historia, tecnología y empresa*, Bilbao.
- CEPEDA CARRIÓN, G. (2006): «La calidad en los métodos de investigación cualitativa: principios de aplicación práctica para estudios de casos», *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, 29: 57-82.
- COOPER, H.M. Y LINDSAY, J. J. (1998): «Research Synthesis and Meta-analysis», en Bickman, L. y Rog, D.J. (eds.), *Handbook of Applied Social Research Methods*, pp. 315-337, SAGE, Thousand Oaks.
- CLÚSTER DEL CONOCIMIENTO (2004): *Implantación de las empresas vascas en los mercados exteriores: una visión desde la práctica en su operativa diaria*, Clúster del Conocimiento, Zamudio.
- DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN (1989): *Inversión industrial en el País Vasco: evolución reciente y perspectiva*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- 1990a: *Impacto del Mercado Único Europeo en las empresas vascas: Consecuencias y estrategias empresariales*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- 1990b: *La economía vasca y el mercado único europeo en el horizonte de 1993*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (2003): *Las empresas vascas frente a los mercados exteriores*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (2007): *Las empresas vascas frente a los mercados exteriores 2007*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- DÍAZ MORLÁN, P. (2002): *Los Ybarra. Una dinastía de empresarios (1801-2001)*, Marcial Pons, Madrid.
- DÍEZ, A. Y GARCÍA, I. (1991): «La política tecnológica vasca en la década de los ochenta», *Ekonómiaz*, 19.
- DORAO, J. (dir.) (1968): *Análisis de la economía vizcaína y su proyección 1968/71*, Cámara de Comercio, Industria y Navegación, Bilbao.
- 1974: *Vizcaya ante los mercados internacionales*, 2 vols., Cámara de Comercio, Industria y Navegación, Bilbao.
- DURÁN, J.J. Y ÚBEDA, F. (2002): «Managing US subsidiaries from non-traditional foreign direct investors. Spanish stainless steel companies», en Jones, G. y Gálvez-Muñoz, L. (eds.), *Foreign Multinationals in the United States. Management and Performance*, pp. 124-148, Routledge, Londres.
- ELOLA, A.; VALDALISO, J.M.; ARANGUREN, M.J. Y LÓPEZ, S. (2010): «Capital social, conocimiento y competitividad: el caso de los clústeres del papel y las TEICs en la CAPV», en Parrilli, M.D. (coord.): *Innovación y aprendizaje: lecciones para el diseño de políticas*, pp. 352-374, Innobasque, Bilbao.

- EUSTAT (2008): *Panorama de la industria vasca 2007*, EUSTAT, Vitoria-Gasteiz.
- 2009: *Panorama de la Sociedad de la Información. Euskadi 2007/2008*, EUSTAT, Vitoria-Gasteiz.
- FERNÁNDEZ DE PINEDO, E. (1984): «Etapas de crecimiento de la economía vasca, 1700-1850», *Papeles de Economía Española*, 20: 309-318.
- 2001: «De la primera industrialización a la reconversión industrial: la economía vasca entre 1841 y 1990», en L. Germán; E. Llopis, J. Maluquer de Motes y S. Zapata (eds.): *Historia económica regional de España, siglos XIX y XX*, pp. 95-124, Crítica, Barcelona.
- 2003: «Desarrollo, crisis y reconversión de la siderurgia española a través de una empresa vizcaína, AHV (1929-1996)», *Ekonomiaz*, 54: 28-51.
- FREIJE, I. Y ALÁEZ, M.A. (2008): *IDOM. Estrategia de internacionalización de una empresa de servicios basada en las personas*, ICEX-Universidad de Deusto.
- FUNDACIÓN COTEC (1997): *Patrones y comportamientos de innovación tecnológica en las pymes del País Vasco. Análisis de casos*, Fundación COTEC, Madrid.
- GARMENDIA, A.; ORDEN, O. Y ZABALA, K. (2010): *Grupos empresariales en la CAPV*, Informe, Orkestra, San Sebastián.
- GIRÁLDEZ, E. (1992): «Dependencia tecnológica de la industria vasca. Su posición en el contexto nacional e internacional», *Ekonomiaz*, 22: 86-133.
- 1993: *Las inversiones extranjeras en el País Vasco*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- 1994: *Las inversiones vascas en el extranjero (1975-1991)*, Departamento de Economía y Hacienda, Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (2004): *Razones económicas para un nuevo Marco Institucional*. Lehendakaritza (accesible en http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-2312/es/contenidos/informes/mem_razones_economicas/es_7465/razones_economicas.html).
- 2005a: *Descripción y categorización de los Grupos Empresariales vascos*, Gobierno Vasco, Vitoria.
- 2005b: *Análisis del papel tractor en innovación de los Grupos Empresariales vascos*, Gobierno Vasco, Vitoria.
- GONZÁLEZ INCHAURRAGA, I. (2008): *Guillermo de Aranzábal Alberdi (1928-2005). Empresas, historia industrial y desarrollo económico en Álava*, Fenson-Hood, Vitoria.
- GONZÁLEZ, I.; URIARTE, R. Y VALDALISO, J.M. (2008): «Vinos de los Herederos del Marqués de Riscal S.A. (1858-2008)», en *Vinos de los Herederos del Marqués de Riscal. 150 Aniversario (1858-2008)*, TF Editores, Madrid.
- GOÑI, I. (2009): «De Esperanza y Unceta a ASTRA-Unceta y Cía., S. A., una empresa armera ante el mercado internacional (1908-1970)», *Revista de Historia Industrial*, 40: 51-93.
- GRANT, R.M. (1991): «The resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation», *California Management Review*, 33: 114-135.
- 2004: *Dirección estratégica. Conceptos, técnicas y aplicaciones*, Thomson-Civitas, Madrid.
- HERAS, I.; ARANA, G. Y CASADESÚS, M. (2003): «Evolución y resultados de la gestión de la calidad en las empresas de la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Ekonomiaz*, 54: 180-205.
- HERAS, I. (dir.) (2008): *Gestión de la Calidad y Competitividad de las empresas de la CAPV*, Deusto Publicaciones, Bilbao.
- IBÁÑEZ, M.; ZABALA, M. Y TORRECILLA, M.J. (2000): *Cementos Rezola. 150 Años de historia*, Cementos Rezola, Bilbao.
- IKEI (1992): «El sistema financiero y las empresas», *Papeles de Economía Española. Suplementos sobre el sistema financiero*, N.º extraordinario: 123-152.
- 1993: *Las empresas vascas ante los mercados exteriores*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- INE (1951): *Censo de sociedades y empresas*, INE, Madrid.
- ITURRIOZ, C.; ARAGÓN, C. Y OLARTE, F.J. (2009): «La supervivencia de las empresas familiares guipuzcoanas: un estudio longitudinal de tres décadas», *Ekonomiaz*, 70: 388-409.
- IZA-GOÑOLA, F.J. (2005): *Alfa. S. A. Motor social y económico de la vida eibarresa*, Ayuntamiento de Eibar, Eibar.
- JIMÉNEZ LARREA, R. (1988): «¿Existe el empresario vasco?», *II Congreso Mundial Vasco. La*

empresa vasca ante el futuro, pp. 66-72, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

- KETELS, C.H.M. (2004): «European Clusters», en *Structural Change in Europe 3 - Innovative City and Business Regions*, Harvard Business School, Boston.
- LAHERA SÁNCHEZ, A. (2005): *Enriquecer el factor humano. Paradigmas organizativos y trabajo en grupo*, El Viejo Topo, Madrid.
- LARRAYA, J. (1994): «La internacionalización de la economía y de las empresas vascas», *Ekonomiaz*, 30: 256-277.
- LEGORBURU, E. (1996): «*La Fábrica Grande*». *Historia de Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles de Beasain*, Ayuntamiento de Beasain-CAF-Fundación Kutxa, Beasain.
- LKS CONSULTORES (1996): *Utilización de herramientas y técnicas de gestión en la CAV*, SPRI, Bilbao.
- LÓPEZ, S.; ELOLA, A.; VALDALISO, J.M. y ARANGUREN, M.J. (2008): *Los orígenes históricos del clúster de la electrónica, la informática y las telecomunicaciones del País Vasco y su legado para el presente*, Eusko Ikaskuntza-Orkestra-GAIA-SPRI, San Sebastián.
- LLORENS, J.L. (1988): «Balance de la reestructuración industrial en el País Vasco», en Rodríguez, A. (coord.): *La empresa vasca en el espacio europeo*, pp. 85-124, Ediciones Deusto, Bilbao.
- MINONDO, A. (2008): «Un análisis del proceso de integración comercial de la economía vasca», *Estudios Empresariales*, 127: 6-20.
- MONGELOS, J. (1988): «Las empresas vascas ante el reto tecnológico», *II Congreso Mundial Vasco. La empresa vasca ante el futuro*, pp. 302-310, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- MONITOR COMPANY (1991): «La ventaja competitiva de Euskadi. Fase I: Identificación del potencial de competitividad», *Ekonomiaz*, 21: 156-209.
- MOSO, M. (2000): *Origen y evolución de las políticas científicas y tecnológicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1980-1998)*, Servicio Editorial UPV-EHU, Bilbao.
- MUGURUZA, J.A. (1996): «El comercio exterior de la economía vasca (1980-1995)», *Ekonomiaz*, 36: 154-189.
- NAVARRO, M. (1986a): «La política de reconversión industrial de la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Estudios Empresariales*, 61: 35-51.
- 1986b: «La política de reconversión: función y contenido. El caso de España», *Estudios Empresariales*, 63: 13-22.
- 1990: «El cambio técnico en la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Ekonomiaz*, 18: 208-247.
- 1992: «Actividades empresariales de I+D y política tecnológica del Gobierno Vasco», *Ekonomiaz*, 23: 118-159.
- 2001: «La empresa innovadora industrial: peso, distribución por tramos de tamaño y sectores y evolución en la CAPV, España y la UE», *Ekonomiaz*, 47: 12-41.
- 2002: «Análisis comparado internacional del tamaño empresarial. Particular referencia al caso de la CAPV», *Revista de Administración de Empresas*, 10: 11-33.
- 2009: *El sistema de innovación de la CAPV a partir de las estadísticas de I+D*, Deusto Publicaciones, Bilbao.
- NAVARRO, M.; ARANGUREN, M.J. y RIVERA, O. (1994): *La crisis de la industria manufacturera en la CAPV. Aspectos estructurales*, Fundación Manu Robles Arangiz, Bilbao.
- NAVARRO, M. y BUESA, M. (dirs.) (2003): *Sistema de innovación y competitividad en el País Vasco*, Eusko Ikaskuntza, San Sebastián.
- NAVARRO, M. y OLARTE, F.J. (2004): «Inversión exterior y posición competitiva del País Vasco y España. Análisis particular frente a los países de la ampliación», *Ekonomiaz*, 55: 170-211.
- NAVARRO, M.; RIVERA, O. y OLARTE, F.J. (1994): «Competitividad de la industria manufacturera de la CAPV: determinantes y resultados», *Ekonomiaz*, 30: 124-177.
- ORDEN, O. DE LA Y GARMENDIA, A. (2008): *Estructuras de propiedad y grupos empresariales en España y la CAPV*, Deusto Publicaciones, Bilbao.
- ORKESTRA-IVC (2008): *Informe de competitividad del País Vasco: hacia una propuesta única de valor*, Deusto Publicaciones, Bilbao.
- 2009: *II Informe de competitividad del País Vasco: hacia el estadio competitivo de la innovación*, Deusto Publicaciones, Bilbao.

- ORMAETXEA, J. M. (1997): *Orígenes y claves del cooperativismo de Mondragón*, Litografía Dagona, Mondragón.
- OTAZU, A. Y DÍAZ DE DURANA, J.R. (2008), *El espíritu emprendedor de los vascos*, Madrid, Silex.
- PÉREZ DE CALLEJA, A. (1982): *Informe diagnóstico sobre la economía vasca*, Iparraguirre, Bilbao.
- PORTER, M.E. (1990): *The competitive advantage of nations*, MacMillan, Londres.
- 2002: «Basque competitiveness», Bilbao.
- RODRÍGUEZ, A.; MATEY, J. E IDÍGORAS, I. (2001): «Pyme excelentes: el caso del País Vasco», *Papeles de Economía Española*, 89/90: 386-401.
- RODRÍGUEZ, A.; SAIZ, M. Y MATEY, J. (2003): «Evolución reciente de las pymes vascas», *Ekononmiaz*, 54: 128-157.
- SÁINZ DE VICUÑA, J. M. (1999): «Las empresas vascas apuestan por la calidad total», *Eusko-tek*, 6: 16-17.
- 2002: *Utilización de herramientas y técnicas de gestión en la CAPV 2001*, SPRI, Bilbao.
- SPRI (2006): *Basque Industry. A World Class Industry*, SPRI, Bilbao.
- 2008: *Observatorio de coyuntura industrial*, SPRI, Bilbao.
- SPRI-IKEI (1996): *Factores de éxito/fracaso en la creación de empresas*, SPRI, Bilbao.
- TORRES, M.; TORRES, E. Y VALDALISO, J.M. (2008): *La Compañía Marítima del Nervión. Los hombres, la empresa y los barcos*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- TORRES, E. (2006): «La empresa en el País Vasco (siglos XIX y XX)», en García Ruiz, J. L. y Manera, C. (dirs.): *Historia empresarial de España. Un enfoque regional en profundidad*, pp. 211-239, LID Editorial, Madrid.
- URDANGARÍN, C. Y ALDABALDETRECU, F. (1982): *Historia técnica y económica de la máquina-herramienta*, CAP, San Sebastián.
- VALDALISO, J. M. (2003a), «El factor empresarial y la industrialización del País Vasco (1841-1914)», en F.J. Caspistegui y M.M. Larraza (eds.), *Modernización, desarrollo económico y transformación social en el País Vasco y Navarra*, pp. 31-63, Pamplona, Ediciones Eunete.
- 2003b: «Crisis y reconversión de la industria de construcción naval en el País Vasco», *Ekononmiaz*, 54: 52-67.
- 2006: *La familia Aznar y sus negocios (1830-1983). Cuatro generaciones de empresarios en la España contemporánea*, Madrid, Marcial Pons.
- 2010a: *La evolución económica de los clústeres industriales del País Vasco: historia, competitividad y desarrollo económico regional*, Cátedra Corona, 16, Bogotá.
- 2010b: «Cooperación e innovación. La internacionalización de las empresas del cluster de la electrónica y las TICs del País Vasco (c. 1970-2007)», *Revista de Historia Industrial*, 43, 163-191.
- VALDALISO, J.M.; ELOLA, A.; ARANGUREN, M.J. Y LÓPEZ, S. (2008): *Los orígenes históricos del clúster del papel del País Vasco y su legado para el presente*, Eusko-Ikaskuntza-Orkestra, San Sebastián.
- 2010a: *Los orígenes históricos del cluster de la industria marítima vasca y su legado para el presente*, Foro Marítimo-Eusko Ikaskuntza-Orkestra, San Sebastián.
- 2010b: «Social capital, internationalization and absorptive capacity: the electronics and ICT cluster of the Basque Country», *Entrepreneurship and Regional Development*, en prensa.
- VALDALISO, J.M. Y LÓPEZ, S. (2008): *Personas innovando. La industria de las tecnologías electrónicas y de la información y comunicación del País Vasco. GAIA (1983-2008)*, GAIA-SPRI, San Sebastián.
- VELASCO, E. Y OLASKOAGA, J. (2005): «Modelos de organización flexible: estudio del sector de la máquina-herramienta», *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, 12: 187-208.
- VILLARREAL, O. (2006): *La estrategia de internacionalización de la empresa. Un estudio de caso de multinacionales vascas*, UPV, Tesis Doctoral.
- 2008: «El caso de CIE Automotive. El crecimiento de un grupo empresarial mediante la internacionalización», *Ekononmiaz*, 68: 230-263.
- ZARRABEITIA, J. (coord.) (1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002): *Empresas avanzadas en gestión*, Clúster del conocimiento y Ediciones PMP, Bilbao.
- 2003, 2004, 2007: *Casos de gestión avanzada*, Clúster del conocimiento, Bilbao.
- ZUBIAURRE, A. (2002): «Cooperación entre empresas y centros tecnológicos en la política tecnológica vasca», *Economía Industrial*, 346: 115-126.
- ZUBIAURRE, A. Y NAVARRO, M. (2001): «Comportamientos y resultados de las empresas innovadoras vascas: Un análisis comparado», *Ekononmiaz*, 47: 42-73.

Evolución de la educación y formación en la CAPV 1986-2010 y retos para el futuro

En este artículo se describe la evolución de la educación y la formación continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) en los últimos 25 años. En primer lugar, se presenta la evolución de la situación educativa de la CAPV desde el momento de la incorporación española a la Comunidad Europea (1986) hasta la actualidad. En segundo lugar, se hace balance de la «calidad» de nuestro nivel educativo comparando resultados de capacidades adquiridas en la CAPV con las del resto del país, así como con otros países de nuestro entorno. Se presentan además los objetivos de política educativa perseguidos desde el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, que constituye el organismo competente y el impulsor del modelo educativo de la juventud en la CAPV, tratando, a su vez, de analizar sus resultados. Se hace balance también de la evolución en la formación continua en la CAPV para finalizar, presentado los retos principales que nuestro sistema educativo debe afrontar en el futuro inmediato para conseguir que nuestra CAPV sea una región referente en cuanto a educación y formación continua.

Artikulu honetan azken 25 urteotako Euskal Autonomia Erkidegoko (EAE) hezkuntzaren eta etengabeko prestakuntzaren eboluzioa deskribatzen da. Lehenik, EAEko hezkuntza-egoeraren eboluzioa aurkezten da, Espainia Europar Batasunean sartu zenetik gaur egun arte. Bigarrenik, gure hezkuntza mailaren «kalitatea» ebaluatzen da, EAEn eskuratutako gaitasunen emaitzak Espainiako gainerakoarekin eta gure inguruneko beste herrienekin konparatuta. Hezkuntza Sailaren hezkuntza-politikaren helburuak aurkezten dira, gainera (EAEko gazteriaren hezkuntza-eredua sustatzen duen erakunde eskudunarena, alegia), eta haren emaitzak aztertzen dira. EAEko etengabeko prestakuntzaren eboluzioa aztertzen da eta, amaitzeko, gure hezkuntza-sistemak hezkuntza eta etengabeko prestakuntza mailan erreferentziazko eskualdea izatea lortzeko aurre egin behar dien erronka nagusiak azaltzen dira.

This article describes the trends in education and continuing training in the Autonomous Community of the Basque Country (ACBC) over the past 25 years. It begins by charting trends in the Basque education system since Spain joined the European Community. It then examines the «standard» of education here, comparing results for skills acquired in the ACBC with results from the rest of Spain and from neighbouring countries. The education policy objectives of the Department of Education (the competent authority and the driver of the education model for the young people of the ACBC) are presented and results are analysed. Trends in continuing training in the ACBC are also examined and, finally, there is an exposition of the main challenges faced by our education system in striving to make the ACBC a benchmark region for education and continuing training.

Sara de la Rica*

Irene López

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Índice

1. Introducción
2. Evolución demográfica en la CAPV: 1986-2010
3. Una digresión: la introducción de la educación bilingüe castellano-euskera en la CAPV
4. Evolución de la educación en la CAPV: 1986-2010
5. Evolución de la formación continua en la CAPV
6. Educación y formación en la CAPV: retos para el futuro

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Educación, formación continua, CAPV.

Keywords: Education, On-The-Job Training, Basque Country.

N.º de clasificación JEL: I20, I21, I24.

1. INTRODUCCIÓN

En el contexto de la celebración de los 25 años de vida de la revista *Ekonomiaz*, se presenta una oportunidad de «hacer balance» sobre aspectos económico-sociales de indudable relevancia para el futuro de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV). En el presente artículo nos centramos en el balance sobre los cambios que han tenido lugar en materia educativa y de formación continua en la CAPV en los últimos 25 años, así como en presentar los retos que se afrontan para el futuro inmediato.

El momento de partida de esta presentación lo situamos en 1986, momento en el que la CAPV se encontraba en plena recuperación económica tras la extraordinaria crisis de inicios de los años 80. La población activa era de 814.600 personas y la tasa de paro era del 23,67%, 2,65 puntos por encima de la media nacional. Es preciso

* La autora agradece la ayuda financiera otorgada por el Ministerio de Innovación y Ciencia a través del proyecto de investigación ECO2009-10818.

tener en cuenta que nuestra Comunidad había sido durante toda la década de los 60 y 70 una de las regiones más dinámicas de España, con un crecimiento basado en la sidero-metalurgia y la construcción naval que entraron en una severa recesión a nivel mundial a partir de los *shocks* del petróleo de los años 70.

El año 1986 supone un punto de inflexión en la evolución económica y social para España por su incorporación a la Unión Europea (UE en adelante), lo cual supondrá un hito importantísimo para el desarrollo económico-social de la CAPV, que a partir de ese año vivirá la mayor transformación de su historia.

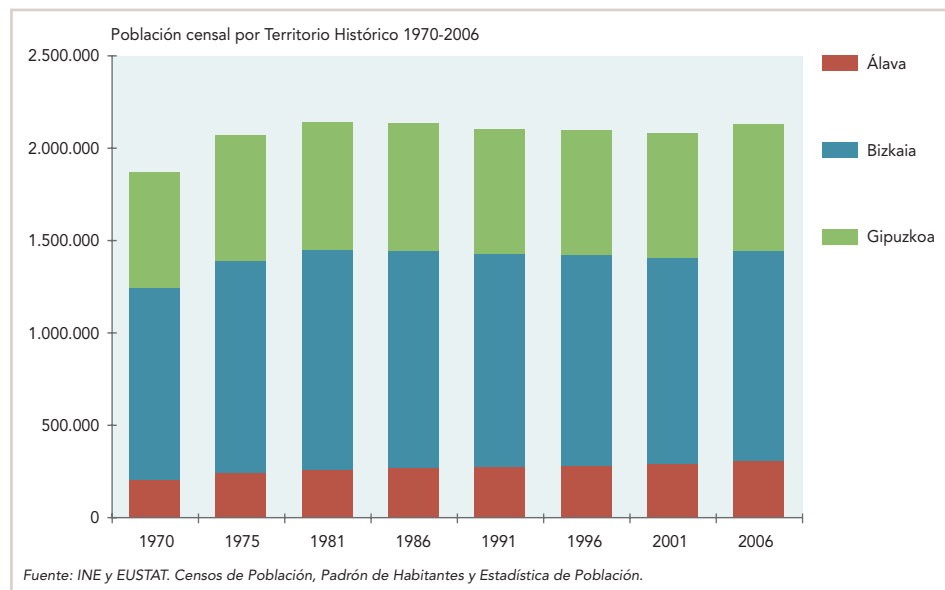
En materia educativa, ya desde 1986, Euskadi se encontraba en situación privilegiada dentro del conjunto del estado. Con una renta per cápita de 13,91% (en 1981), y unos índices de alfabetización superiores, aunque la tasa de paro fuera alta en ese momento, existía una ventaja en cuanto a convergencia con índices europeos respecto a la mayoría de las comunidades españolas.

Los índices e indicadores educativos, registraban diferencias significativas con los del resto del Estado: el índice de analfabetismo era del 1,58%, menor que la media nacional (6,65%). Del mismo modo, el 11% de la población vasca tenía estudios universitarios, y dentro de este porcentaje, un 46% eran mujeres.

A partir de este punto de partida, presentamos en los siguientes apartados la evolución experimentada por nuestra Comunidad en los últimos 25 años en materia de educación y formación. El apartado segundo presenta los principales datos demográficos de nuestra comunidad autónoma, en particular, la evolución de la población y de la natalidad. En el tercer apartado se presenta un rasgo particular del sistema educativo de la CAPV —su apuesta por la educación bilingüe euskera-castellano— y se describirán algunas peculiaridades. El cuarto apartado se centra en la evolución de la educación en nuestra Comunidad, deteniéndonos en cada uno de sus segmentos —primaria, secundaria, formación profesional y universitaria—. Se «hace balance», mediante la presentación de «índices de éxito» de los distintos niveles educativos en un contexto comparativo con el resto de comunidades autónomas así como con Europa. El quinto apartado se centra en la evolución de la formación continua en la CAPV, desde 1986 hasta nuestros días. En el sexto apartado se presentan las líneas de acción que la CAPV tiene diseñadas para afrontar el futuro inmediato tanto en materia educativa como formativa. Finalmente, el último apartado aporta unas breves conclusiones.

2. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA EN LA CAPV: 1986-2010

El primer aspecto importante de la evolución demográfica en la CAPV es la disminución (ligera) de su población total. El gráfico n.º 1 pone de manifiesto que la población disminuyó ligeramente entre 1986 y 2001, para volver a crecer a la luz del censo de población de 2006.

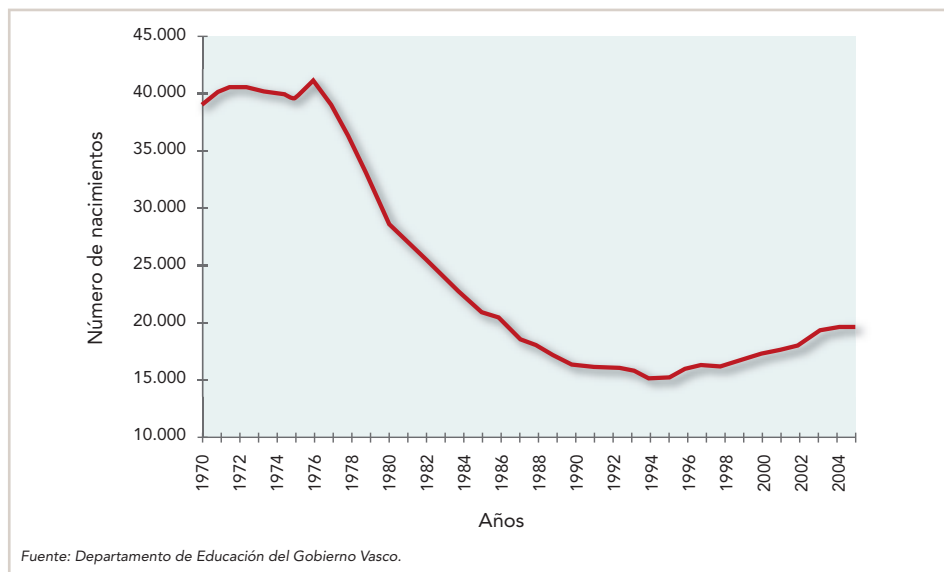
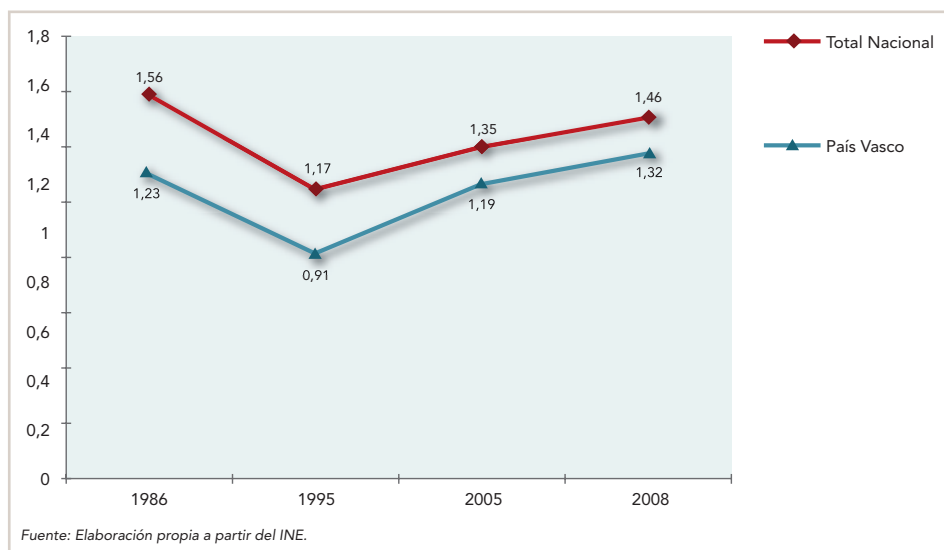
Gráfico n.º 1. **EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA CAPV**

Si atendemos a la evolución de la población por territorios históricos, Álava ha sido el único territorio con un crecimiento neto positivo a lo largo de todo el período, mientras que la tendencia negativa general se ha dado por la leve disminución de población en Bizkaia y Guipúzcoa hasta 2001.

Un aspecto estrechamente ligado con la evolución de la población es la evolución de la natalidad. El gráfico n.º 2 da clara cuenta del notable descenso de nacimientos en la CAPV en el período 1976-1996, año a partir del cual se observa un cambio de tendencia en el que el número de nacimientos crece ligeramente pero de forma constante hasta la actualidad.

Este notable descenso de la natalidad supone un problema importante a largo plazo, ya que las futuras cohortes disminuyen mucho de tamaño cuando los descensos de natalidad son muy pronunciados. Para dimensionar el problema, pensemos que para que los tamaños de las cohortes se mantengan constantes, es preciso que en media el número de hijos por mujer sea dos.

El gráfico n.º 3 nos presenta el número medio de hijos por mujer en el total nacional y en nuestra Comunidad Autónoma desde 1986 hasta nuestros días. Fijémonos que ya desde 1986 tanto en España como en la CAPV éste se situaba por debajo de 2, pero nuestra comunidad se enfrenta a largo plazo a un envejecimiento de la población incluso más acuciante que el resto del estado. Es interesante destacar que en 1995, cuando el número medio de hijos por mujer descendió hasta 0,912 alcanzamos el mínimo valor a escala mundial de la media de hijos por mujer.

Gráfico n.º 2. **EVOLUCIÓN DE LA NATALIDAD EN LA CAPV**Gráfico n.º 3. **EVOLUCIÓN DEL NÚMERO MEDIO DE HIJOS POR MUJER**

Este hecho estilizado debe alertarnos de que nos enfrentamos en la CAPV a un problema futuro de envejecimiento de la población muy relevante y que es preciso aumentar las tasas de natalidad si no queremos quedarnos en el futuro con una pirámide poblacional muy envejecida, lo cual trae consigo importantes desequilibrios en

la sociedad, entre ellos, el relativo al mantenimiento del sistema de pensiones. También debe ser tenido en cuenta este hecho al pensar en los retos que debemos afrontar en el futuro en materia educativa, dado que vamos a asistir a cohortes mucho más pequeñas, lo que debe aprovecharse para invertir en «calidad» educativa.

3. UNA DIGRESIÓN: LA INTRODUCCIÓN DE LA EDUCACIÓN BILINGÜE CASTELLANO-EUSKERA EN LA CAPV

Hay que destacar en este apartado una especificidad educativa de la CAPV respecto a la mayoría de comunidades autónomas: es una comunidad con lengua co-oficial, el euskera. La implantación del modelo de educación bilingüe o totalmente en euskera (modelos educativos B y D respectivamente), que comenzó a implantarse en 1982, ha supuesto uno de los principales objetivos del Departamento de Educación del Gobierno Vasco con el fin de desarrollar una educación basada en el plurilingüismo en todos los niveles educativos.¹

Repasaremos rápidamente la cronología de la implantación del euskera en la CAPV:

- El Gobierno central mediante un Real Decreto (RD 1049/1979 del 20 de abril) posibilita la introducción del euskera en el sistema de Enseñanza del País Vasco.
- Mediante la colaboración del Departamento de Educación del Consejo General Vasco y la Universidad del País Vasco (entonces Universidad de Bilbao) se emprende una profunda reforma de las Escuelas de Magisterio públicas con el objeto de asegurar la formación del futuro profesorado euskaldun.
- En 1981 el gobierno vasco pone en marcha el instituto HABE (Instituto para la euskaldunización y alfabetización de adultos) y la enseñanza de euskera cobra una nueva dimensión.
- En 1983 se implantan los diversos modelos lingüísticos.²

Otro hito importante en el desarrollo del bilingüismo en Euskadi fue la Ley para la Normalización del Uso del Euskera de 1982. En ella se reconoce el derecho a recibir la enseñanza en ambas lenguas oficiales (Artículo 5. b), y se indica además, que la Administración adoptará aquellas medidas encaminadas a garantizar al alumnado la

¹ El Decreto 138/1983 de 11 de julio y Orden de 1 de agosto establecía que la enseñanza del euskera y del castellano serían materias obligatorias en todos los centros educativos de la CAPV, y que la enseñanza de los dos idiomas oficiales se podía realizar mediante los tres modelos siguientes: A, B y D que se definen como sigue:

- Modelo A: Enseñanza en castellano, casi en su totalidad. El euskera a modo de asignatura.
- Modelo B: Mitad de la enseñanza en castellano y la otra mitad en euskera. Se utilizan los dos idiomas en la enseñanza.
- Modelo D: La enseñanza se realiza en euskera, casi en su totalidad, y el castellano a modo de asignatura.

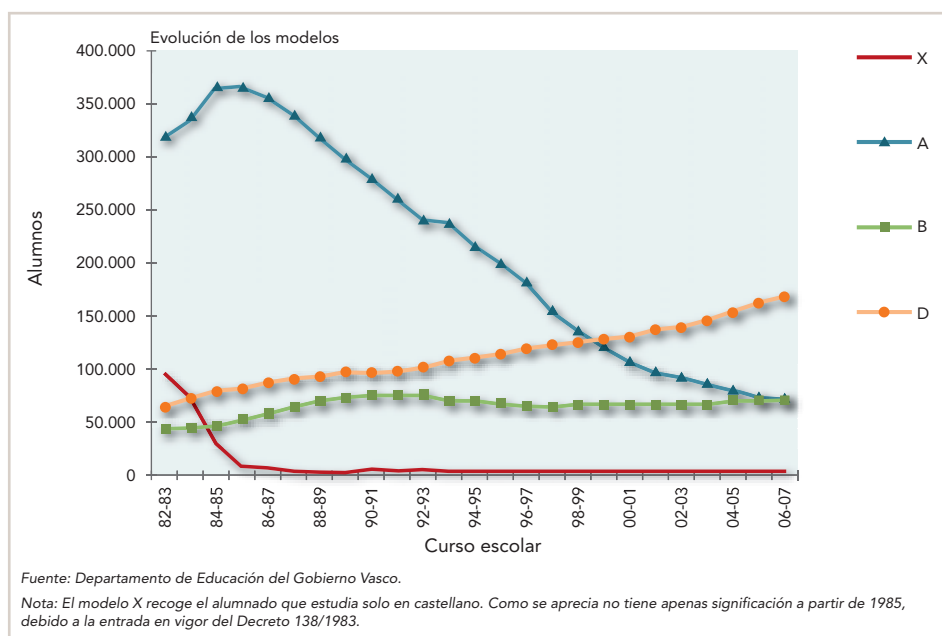
² Más detalles en Departamentos de Educación Universidades e Investigación, Gobierno Vasco, 17-04-2007.

posibilidad real, en igualdad de condiciones, de poseer un conocimiento práctico suficiente de ambas lenguas oficiales al finalizar los estudios de enseñanza obligatoria.

Para terminar, la Ley de la Escuela Pública Vasca 1/93 proclama que «el euskera y el castellano estarán incorporados obligatoriamente a los programas de enseñanza que se desarrollen en la escuela pública vasca, en orden a conseguir una capacitación real para la comprensión y expresión, oral y escrita, en las dos lenguas, de tal manera que al menos puedan utilizarse como lenguas de relación y uso ordinarios. El principal instrumento para garantizar el derecho a recibir educación en euskera ha sido el sistema de modelos lingüísticos.

Merece la pena detenerse un momento a observar la evolución del alumnado en los distintos modelos lingüísticos para apreciar el incremento que se ha producido en los modelos bilingües con respecto al modelo lingüístico enteramente impartido en castellano.

Gráfico n.º 4. **EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO EN LOS DISTINTOS MODELOS EDUCATIVOS (1982-2007) EN LA CAPV**



Se aprecia cómo el modelo A alcanza su máxima expansión en el curso 85-86 para caer paulatinamente hasta alcanzar el 20% del alumnado vasco en el curso 2006-2007.

Por el contrario, el modelo lingüístico D no ha parado de crecer en todo el período analizado, alcanzando en el curso 2006-2007 cotas de alrededor del 59% del alumnado en la CAPV.

Hoy en día el modelo lingüístico más extendido es el D, especialmente en la enseñanza pública. Se plantean, sin embargo, dudas sobre la idoneidad de continuar con un sistema de modelos lingüísticos, que si bien ha garantizado la enseñanza de calidad y normalización del uso de las dos lenguas oficiales en los tres territorios vascos, puede resultar problemático ante los nuevos retos educativos del siglo XXI.

Si bien la presentación de esta peculiaridad educativa de la CAPV es digna de mención, la evaluación de su implantación no es el objetivo de este artículo, por lo que en adelante se obviará este aspecto.

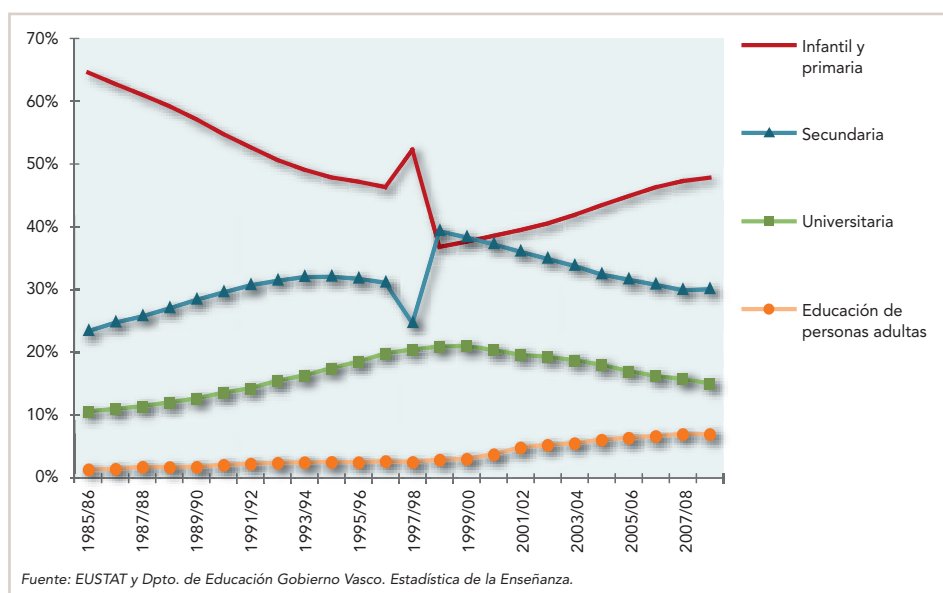
4. EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LA CAPV: 1986-2010

4.1. Evolución de la educación en la CAPV

Uno de los elementos que más ha caracterizado la evolución en los niveles educativos de nuestro país, y en particular de la mayoría de sus regiones, entre las que se incluye la CAPV, es el notable incremento en los niveles educativos medios de la población.

El gráfico n.º 5 pone de relevancia el aumento notable en el nivel educativo de la CAPV, como consecuencia del cual se observa un descenso relativo de alumnos en primaria a favor de los de secundaria y los de universidad, hasta mediados de los

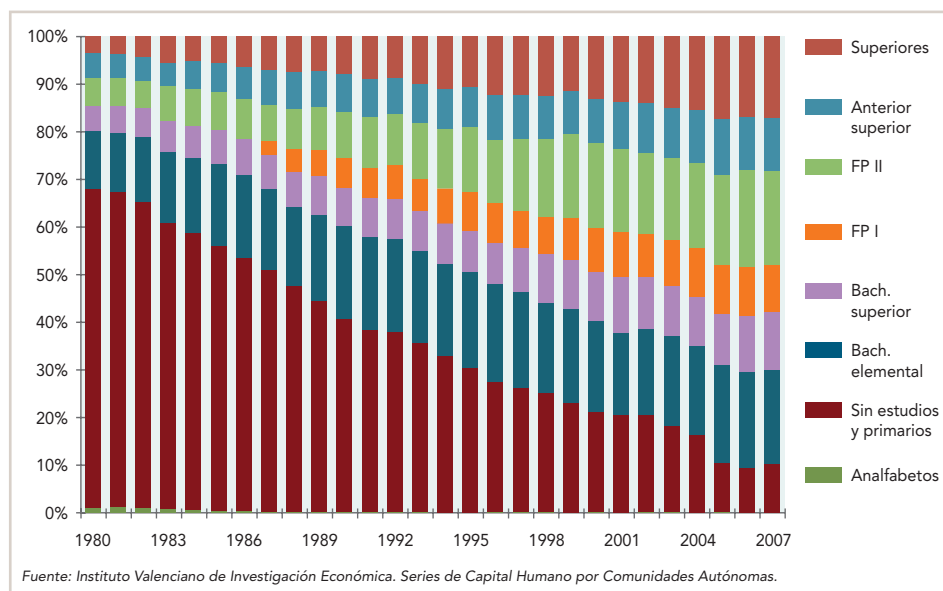
Gráfico n.º 5. **EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES POR NIVEL EDUCATIVO EN LA CAPV**



años 90. Sin embargo, a partir de ese momento se observa un ligero repunte en la proporción de alumnos en enseñanza infantil y primaria. Este repunte es el resultado del «baby-boom» que nuestro país experimentó a principios de los 60. Los hijos de dicha cohorte comienzan a escolarizarse a mediados de los noventa y representan una cohorte muy numerosa que incrementa la incidencia relativa de niños en infantil y primaria con respecto al total del colectivo de estudiantes.

Para describir la evolución del nivel máximo de educación alcanzado en la CAPV a lo largo de estos años, se presenta el gráfico n.º 6, en el que se considera la población activa y su máximo nivel educativo alcanzado.³ Se observa claramente que las personas sin nivel de instrucción han disminuido proporcionalmente, pasando de alrededor del 9% al entorno del 4% en 2007. La proporción de individuos con nivel primario ha disminuido también en su conjunto, aunque la proporción aumento en 2003 para descender bruscamente en 2007. Si se observa el porcentaje de población activa con estudios secundarios, se detecta un ligero aumento a lo largo de los ocho años, situándose en torno al 32%. El aumento más significativo

Gráfico n.º 6. **FORMACIÓN DE LOS OCUPADOS EN LA ECONOMÍA VASCA**
(1980-2007)

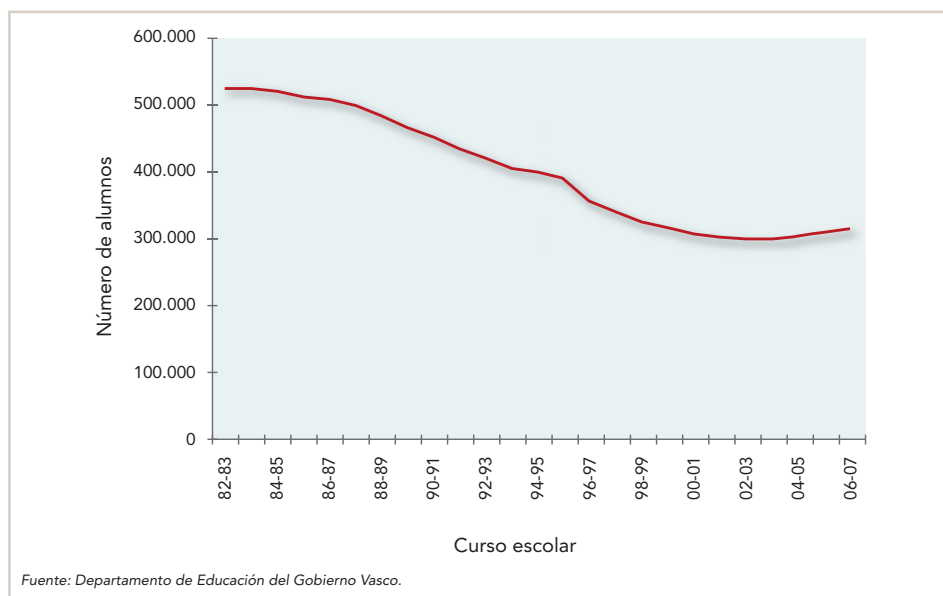


³ No hemos encontrado datos homogéneos sobre el nivel educativo máximo alcanzado para los 25 años, por lo que el gráfico n.º 6 restringe el análisis básicamente a los últimos 8 años. La progresión en los estudios universitarios, sin embargo es muy significativa incluso en este corto período de tiempo.

y positivo viene sin duda del incremento en la proporción de individuos con estudios terciarios: En estos últimos 8 años, se ha pasado de un 22% en 1999 a un 28% en el 2007.

Un segundo elemento interesante en la «foto» general de la evolución de la educación en la CAPV es el descenso observado en el número de alumnos a lo largo de este período. El gráfico n.º 7 muestra cómo si bien en el curso escolar 82-83 había algo más de 500.000 alumnos matriculados en el sistema educativo vasco, este número disminuye 15 años después hasta los 300.000. El descenso de la natalidad es el principal causante de este descenso en el número de alumnos.⁴

Gráfico n.º 7. **EVOLUCIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE ALUMNOS EN LA CAPV**



4.2. Evolución de la educación en la CAPV por nivel educativo

Educación infantil y primaria

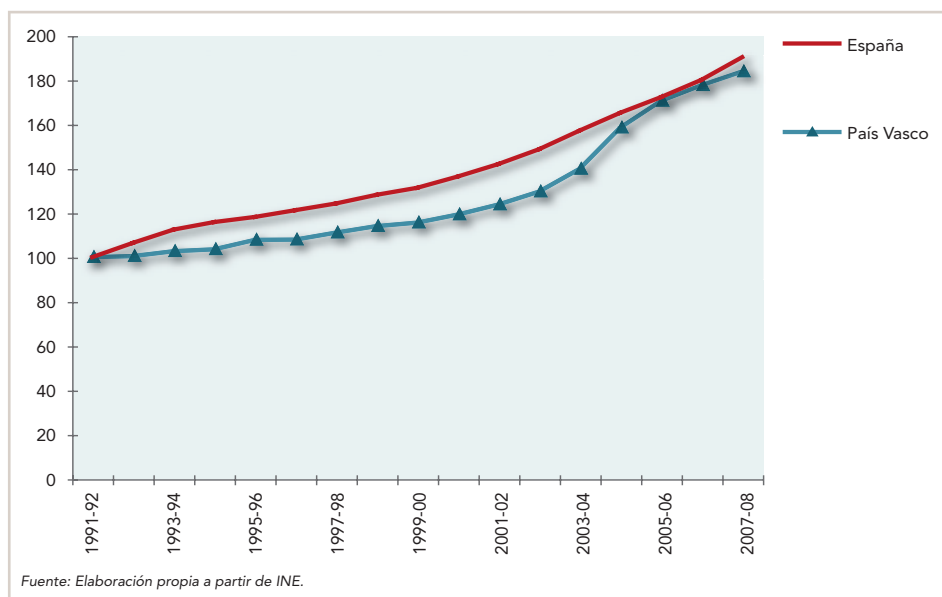
Si bien el apartado anterior se ha documentado el incremento educacional experimentado en la CAPV, así como en el resto de España y de Europa, en esta sección vamos a analizar más detalladamente la evolución de cada uno de los niveles educa-

⁴ Téngase además en cuenta que, si bien en 1986 la educación era obligatoria hasta los 14 años, la entrada en vigor de la reforma educativa LOGSE en 1990 y la posterior implantación en todas las comunidades (entre 1998 y 2003), la educación obligatoria se amplía hasta los 16 años de edad.

tivos, en función de la información a la que hemos podido acceder. Además, existen diversas especificidades en cuanto a cada nivel educativo que es preciso tratar de manera individualizada.

En cuanto a la enseñanza infantil, una novedad de la CAPV relativamente reciente es la generalización de la escolarización preescolar (de 3 a 5 años), así como la de abrir aulas escolares para alumnado de 2 años. Estas prácticas se han potenciado mucho en la CAPV en un intento por favorecer las medidas que contribuyan a la conciliación de la vida familiar y laboral.⁵ El gráfico n.º 8 muestra claramente el enorme esfuerzo realizado tanto en el estado como por el Gobierno Vasco para aumentar las plazas en las aulas de 0 a 3 años. En un contexto de descenso cuantitativo del alumnado, el Gobierno Vasco ha aumentado en más del 80% la oferta de educación infantil, prácticamente llegando a igualar en el curso 2007-2008 las tasas de crecimiento de la oferta de plazas de educación infantil en el conjunto del Estado.

Gráfico n.º 8. **EVOLUCIÓN DE PLAZAS EN EDUCACIÓN INFANTIL**
(curso 1991-1992=100)

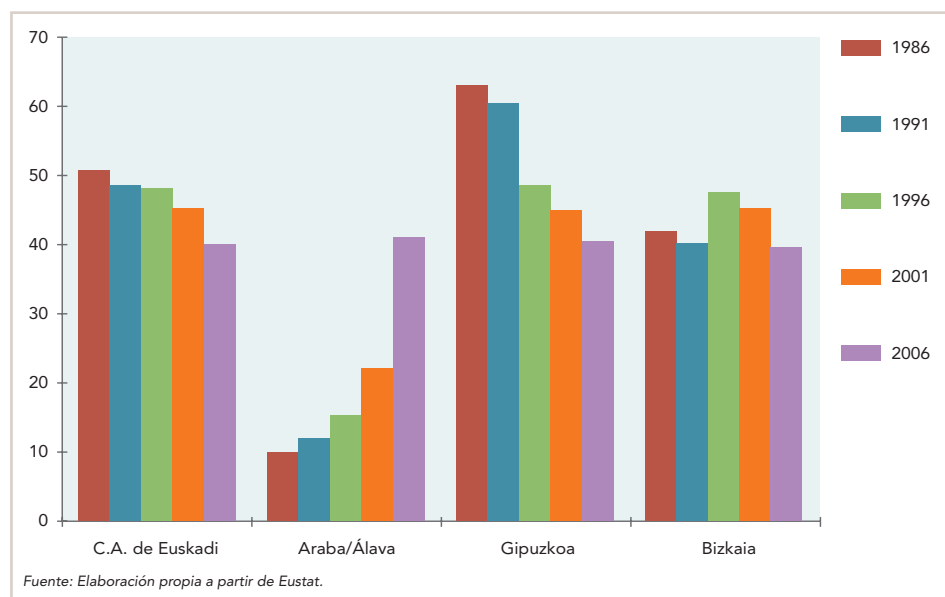


⁵ De hecho, el Plan de Familia 2001-2005 establecía un objetivo de oferta de plazas para el 40% de la población infantil entre 5 meses y 2 años, y del 100% para el alumnado de 2 años. Más recientemente, el Gobierno Vasco ha planteado un nuevo objetivo en su acuerdo programático:

«Continuar el proceso de implantación del tramo educativo y asistencial (0-3 años), con la creación, al menos, de 1.000 nuevas plazas públicas anuales, preferentemente en áreas urbanas, con el fin de lograr que en todos los centros se ofrezca un servicio integral que combine el desarrollo de los niños y niñas y la conciliación de la vida familiar y laboral».

Con respecto a educación primaria, el gráfico n.º 9 presenta la evolución de la proporción de individuos con más de 20 años cuyo máximo nivel educativo alcanzado es estudios primarios. Analizando a toda la CAPV en su conjunto, se aprecia claramente un descenso en esta proporción de alrededor de 10 puntos porcentuales desde 1986 hasta 2006. Sin embargo, es curioso observar la disparidad de esta evolución por territorios históricos, ya que mientras en Guipúzcoa el descenso en la incidencia relativa de individuos con estudios primarios es muy notable, en Bizkaia no se observa una tendencia clara mientras que en Álava se observa un aumento significativo. Estas variaciones se deben específicamente a cambios en la estructura de edades de la población. Por ejemplo, la cohorte de individuos mayores de 20 años ha disminuido mucho en Álava en estos 20 años, lo que ha producido este aumento relativo en la proporción de individuos con estudios primarios.

Gráfico n.º 9. **POBLACIÓN MAYOR DE 20 AÑOS CON NIVEL MÁXIMO DE ESTUDIOS ALCANZADOS DE PRIMARIA**
(en %)

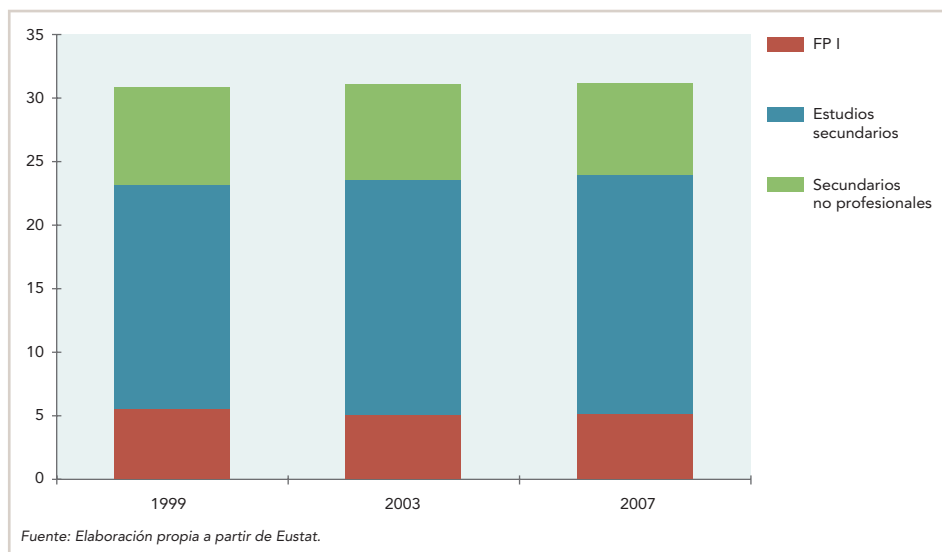


Educación secundaria

En el gráfico n.º 10 que presentamos a continuación se puede observar como la proporción de la población activa vasca que cuenta con un nivel de instrucción secundario ha aumentado ligeramente entre 1999 y 2007, indicando, a su vez un aumento del nivel de instrucción general de los trabajadores.

Por tipo de estudios, los de FP han disminuido ligeramente, mientras que los estudios no profesionales han aumentado en cerca un punto porcentual.

Gráfico n.º 10. **EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE POBLACIÓN ACTIVA DE LA CAPV CON UN NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE SECUNDARIA**

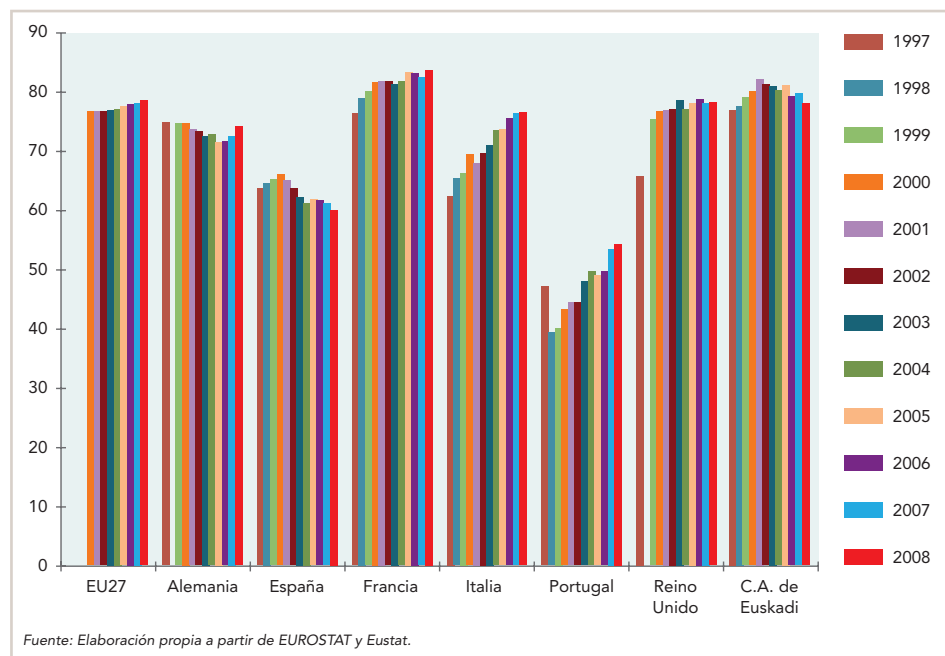


Estos datos podrían estar ligados a una mala imagen de la formación profesional que se ha intentado corregir con las últimas reformas de la formación profesional.

Un aspecto de vital importancia, y de alguna forma un reto educativo al que se enfrenta especialmente nuestro país, y en menor medida nuestra comunidad, es mejorar el porcentaje de individuos que superan la educación secundaria. El gráfico n.º 11 muestra muy claramente varios aspectos:

- La tasa de población joven que ha superado al menos la educación secundaria ha aumentado en Europa (y en particular, en países como Francia, Italia, Portugal y Reino Unido), alcanzando un muchos casos niveles superiores al 80%.
- Si observamos la evolución en España, se observa un descenso en el tiempo de esta proporción. En particular, si en 1997, cerca del 70% de jóvenes habían superado la educación secundaria, para 2008 este porcentaje disminuye en 10 puntos porcentuales.
- En Euskadi las cifras de población joven que ha superado la educación secundaria son altas en relación a otros países de nuestro entorno, pero se observa un leve descenso en los últimos años. En particular, durante el período 1992-1999, el porcentaje de población de este tramo de edad titulada en enseñanza secundaria post-obligatoria ha tenido una evolución al alza, pasando del 69,3% al 83,2%. En cambio, desde el año 2000 hasta el 2007 el porcentaje se ha situado en torno al 81%, cifra que, a tenor de la evolución de este período, queda relativamente alejada del 85% que es el objetivo de la Unión Europea para el año 2010.

Gráfico n.º 11. **PORCENTAJE DE POBLACIÓN (20 Y 24 AÑOS) QUE HA SUPERADO LA EDUCACIÓN SECUNDARIA**

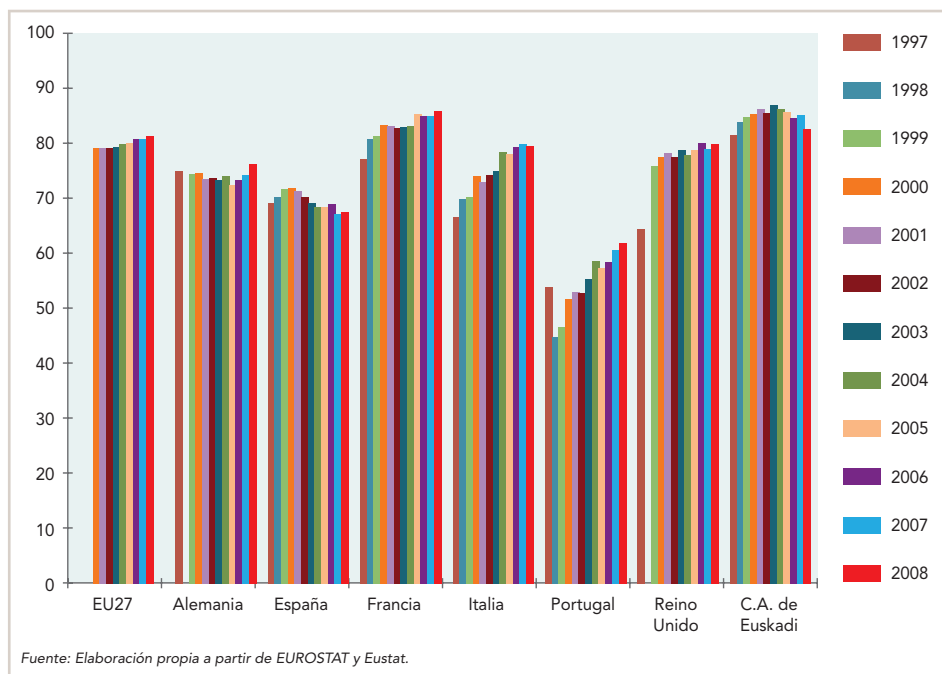


La importancia de disponer de una mano de obra cualificada en un mundo tan globalizado y competitivo obliga a replantearse la estrategia a seguir para conseguir que la proporción de individuos jóvenes con al menos educación secundaria aumente en el futuro inmediato. Los individuos que no consigan superar estos niveles educativos van a enfrentarse a una falta de capacitación permanente en su vida laboral, que les impedirá formarse adecuadamente en el trabajo y poder disponer del mínimo capital humano necesario para poder adaptarse a los cambios laborales que puedan devenir en el futuro. Por tanto, es imprescindible imponerse como política educativa inmediata minimizar el número de alumnos que no terminan los estudios secundarios.

Un aspecto interesante con respecto a este colectivo de individuos que no terminan los estudios secundarios es su desagregación por género. El gráfico n.º12 indica el porcentaje de población joven femenina que ha superado los estudios secundarios.

Es interesante observar cómo las cifras de mujeres jóvenes que terminan los estudios secundarios es superior a la de los varones como media en la EU27. Si además observamos algunos países, como Francia, se observan tasas muy altas y con una tendencia claramente creciente y por encima del 85% que tiene la Unión Europea como objetivo. Finalmente, si miramos a Euskadi, se observa también que la tasa de mujeres jóvenes que supera la educación secundaria es superior a la de varones, aunque la tendencia parece haber cambiado en los últimos años.

Gráfico n.º 12. **PROPORCIÓN DE MUJERES (20 Y 24 AÑOS) QUE HA SUPERADO ESTUDIOS SECUNDARIOS**



Formación profesional

Resulta muy interesante analizar los datos referidos a la formación profesional (FP), esto es, todos aquellos estudios prevalentemente específicos, que preparan al estudiante para trabajos que se basan en actividades manuales o prácticas, tradicionalmente no académicas y totalmente relacionados con un oficio específico: la ocupación o vocación, de ahí el término en inglés. A veces se conoce como la educación técnica, ya que el alumnado desarrolla conocimientos directamente en un grupo particular de las técnicas o de la tecnología.

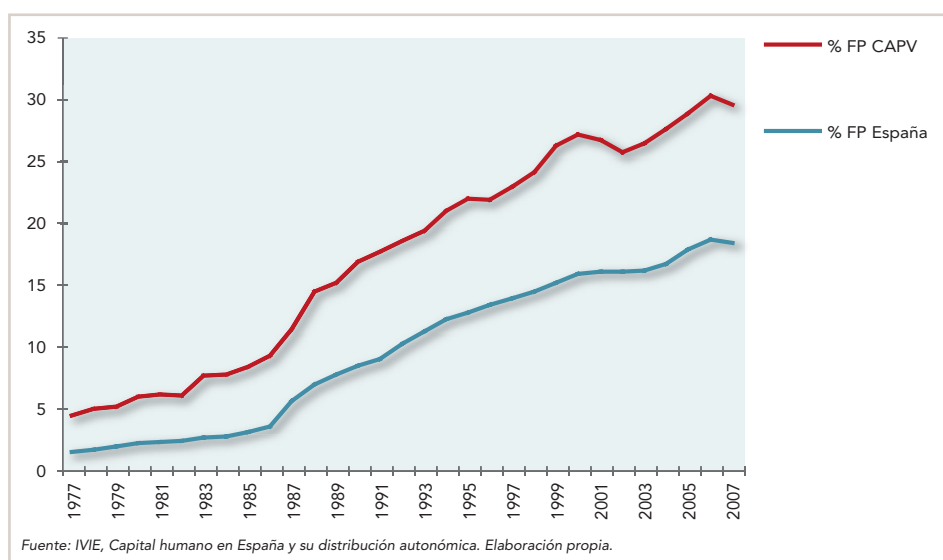
Con la creciente especialización del mercado de trabajo y de mayor nivel, las economías demandan una mayor formación mucho más específica, por lo que un buen sistema de formación profesional se hace imprescindible.

España, en 2008, se encuentra muy lejos de la media europea a (UE 27), no alcanzando el 40% del alumnado cursando la formación post obligatoria profesional (frente a la media europea de casi el 50%).

En cuanto a la evolución de la proporción de alumnos que tienen formación profesional (I y II) sobre el total de activos, el gráfico n.º 13 revela los siguientes datos interesantes:

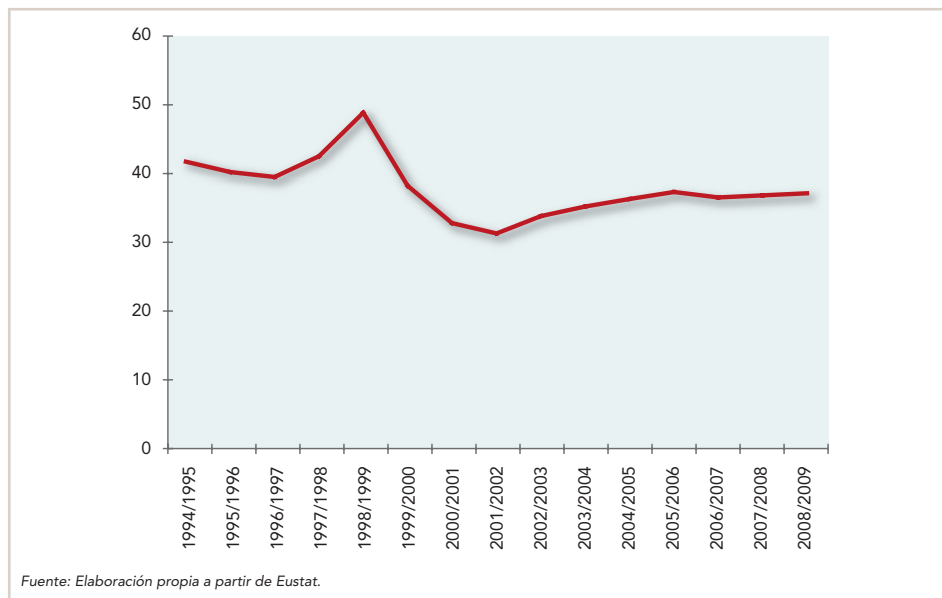
- La proporción de individuos con estudios de FP en la CAPV es superior a la existente en España, y la brecha es creciente. En 2007, en la CAPV, prácticamente el 30% de los activos tiene formación profesional, mientras que en España la proporción de individuos activos con FP alcanza el 20%.
- Es a partir de 1987 donde la brecha entre la incidencia de la FP en nuestra Comunidad y en España parece aumentar.

Gráfico n.º 13. **PROPORCIÓN DE INDIVIDUOS CON ESTUDIOS DE FP (I Y/O II) DEL TOTAL DE ACTIVOS CAPV Y ESPAÑA (1977-2007)**



Un segundo dato interesante que podemos aportar es la evolución de la FP en nuestra Comunidad en términos relativos a los estudios alternativos a la formación profesional, es decir, el bachillerato. El gráfico nº 14 muestra esta evolución relativa. Se observa que si bien entre 1995 y 1999 la proporción de FP/bachiller se situaba entre el 40 y el 50%, a partir de 1999 se produce una disminución relativa muy importante que perdura hasta 2002. Este descenso coincide con el cambio de sistema educativo y la implantación de los ciclos formativos. Con la entrada en vigor de la LOGSE, y la extensión de la enseñanza obligatoria hasta los 16 años, se produce también una reforma en la formación profesional. Se implantan los ciclos formativos de grado medio y superior y se trata de volver a revalorizar un tipo de estudios que hasta ese momento han estado estigmatizados desde el punto de vista social. A partir de 2002, sin embargo, la proporción de los alumnos que optan por la formación profesional se recupera progresivamente, alimentando un tipo de estudios que han demostrado garantizar una mayor tasa de inserción en el mercado laboral.

Gráfico n.º 14. **EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE ALUMNOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL RESPECTO A LOS DE BACHILLERATO CAPV 1995-2007**



Educación universitaria

Como ya ha sido comentado al inicio de esta sección, el aumento del nivel educativo en el tramo universitario ha sido uno de los hechos estilizados de mayor importancia y rapidez en las últimas dos décadas en nuestro país. La CAPV no se ha quedado al margen de este proceso, sino que lo ha vivido, si cabe, con mayor intensidad. El gráfico n.º 15 da clara muestra de esta evolución.

En el gráfico anterior cabe destacar tanto el diferencial (positivo para la CAPV) de la proporción de población mayor de 16 años con un nivel de instrucción superior, que además se ha incrementado en casi un 250% para todos los territorios y para el conjunto del Estado de 1991 a 2007.

La evolución por territorios, no se separa sustancialmente de la media de la comunidad, y mantiene prácticamente si no aumenta ligeramente el diferencial respecto a España.

Al igual que al comentar la educación secundaria hemos hecho una distinción de género por la diferencia existente en términos de alumnos/alumnas que no terminan dicho nivel educativo, es interesante realizar esa desagregación en cuanto a los porcentajes de mujeres con estudios universitarios. La comparación entre la CAPV, así como entre los diversos territorios históricos, puede observarse bien en el gráfico n.º 16.

Gráfico n.º 15. **PROPORCIÓN DE POBLACIÓN > 16 AÑOS
CON ESTUDIOS SUPERIORES**

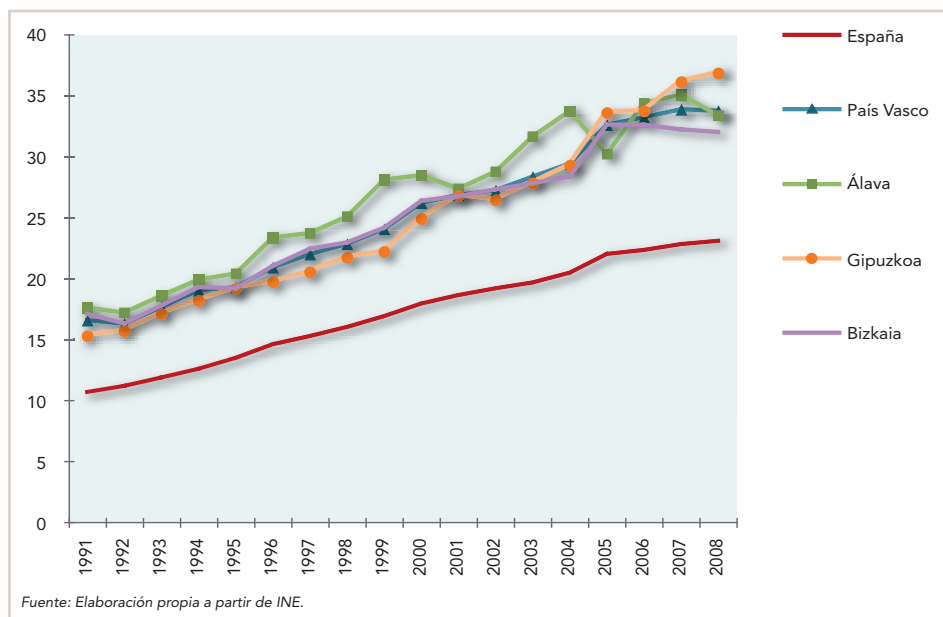
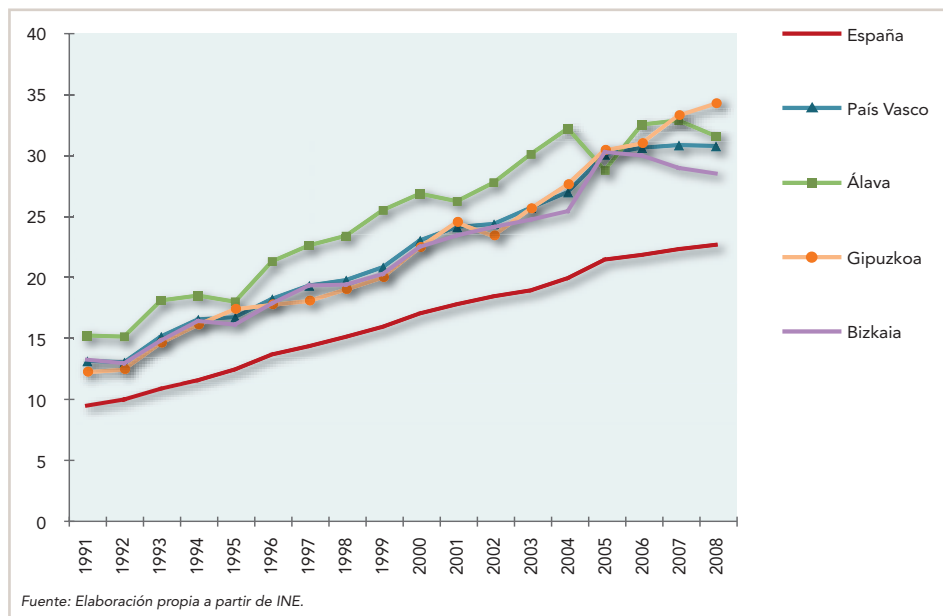


Gráfico n.º 16. **EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE MUJERES EN EDAD DE
TRABAJAR (16-64) CON ESTUDIOS SUPERIORES**



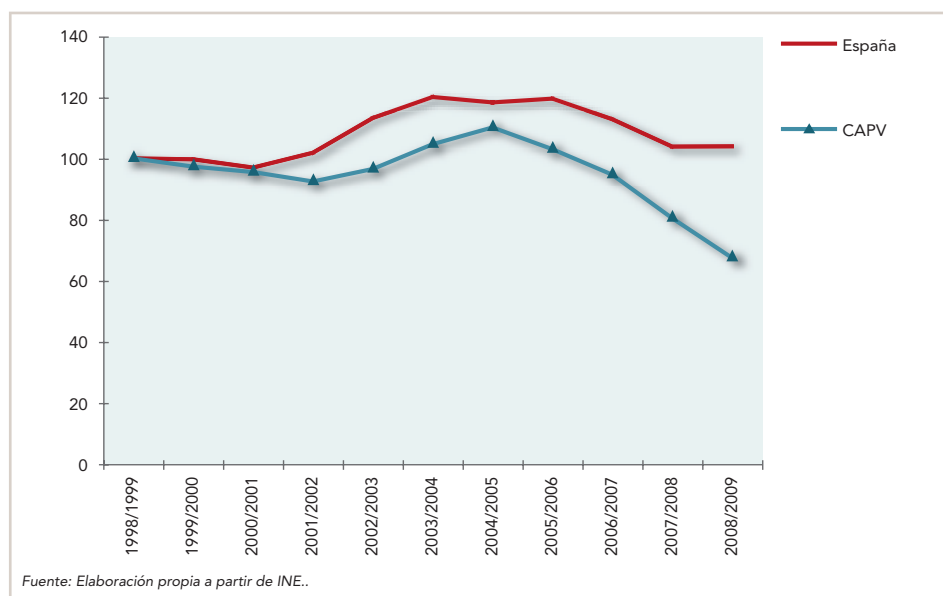
Al comparar el gráfico n.º 15 con el n.º 16 se observa que son prácticamente idénticos. El hecho de que la evolución sea tan parecida indica que la evolución de hombres y mujeres en la educación superior está siendo muy similar, lo cual indica que en términos de educación superior se está alcanzando la paridad de género, que es una de las piedras angulares de la política europea, estatal y autonómica.

Educación post-universitaria: Doctorado

Con el aumento en el nivel educativo en general, no sólo en la CAPV, sino en el conjunto del Estado y en la Unión Europea, los estudios de postgrado han proliferado en todas las universidades, tanto en las públicas, como en las privadas.

Con la aplicación a nivel europeo del Pacto de Bolonia, en el que se acuerda la puesta en marcha de un espacio europeo de educación universitaria, la movilidad de la población universitaria, y en especial de los investigadores y doctorandos europeos, se verá muy favorecida.

Gráfico n.º 17. **EVOLUCIÓN DE LOS MATRICULADOS EN CURSOS DE DOCTORADO**
(índices, base 1998-1999=100)



La evolución de las matrículas en los cursos de doctorado es una variable que oscila mucho dependiendo de la coyuntura económica. Esta puede ser la razón del descenso por primera vez en ocho años del índice de alumnado matriculado en cursos de doctorado entre el curso 2005-2006 y 2007-2008. A pesar de este ligero descenso del

índice, la tendencia del conjunto del período es muy positiva en España, incrementándose los matriculados en programas de doctorado alrededor del 20% en 10 años.⁶

4.3. Balance de la evolución educativa en la CAPV

Para hacer balance de la evolución experimentada en materia educativa en la CAPV no basta con presentar números que indiquen la evolución de la proporción de individuos que ha alcanzado un determinado nivel educativo. La calidad educativa también es un factor esencial; y además, para hacer balance es importante conocer cuáles eran los objetivos prioritarios a alcanzar por los organismos públicos y poder evaluar la consecución de los mismos. Estos dos aspectos son los que trataremos en esta sección.

a) Calidad Educativa en la CAPV

Para comparar la calidad de la educación de una región o un país es necesario someterlo a la «validez externa», es decir, someterlo a pruebas de calidad idénticas puestas en marcha en las diferentes regiones o contextos. En este sentido, el estudio PISA constituye un marco incomparable para el examen de la calidad educativa en diversas competencias, en particular, la competencia lectora y la competencia en matemáticas y en ciencias. Hasta ahora, disponemos de resultados de los test de PISA para 2000, 2003 y 2006.

Como ejemplo de la situación de la CAPV con respecto al resto, utilizamos los resultados de los test del 2003 —ya que la situación comparativa es muy similar en los tres años para los cuales estas pruebas han tenido lugar—.

Cuadro n.º 1. RESULTADOS TESTS DE PISA 2003

Materias	CAPV	España	Media OCDE	Finlandia
Capacidad Lectora	497,62	481,68	496,39	542,90
Matemáticas	501,86	485,57	502,97	544,17
Ciencias	484,71	487,48	502,44	547,53

Fuente: Iseii-Ivei.

Los datos de esta tabla permiten observar con claridad los siguientes hechos:

1. Si se compara la CAPV con la media de la OCDE, los resultados de los test en comprensión lectora y en matemáticas son muy similares, y superiores a

⁶ Desafortunadamente, no hemos encontrado información homogénea para la Unión Europea, por lo que no podemos realizar una comparación de los índices de doctorado entre la CAPV, España y la UE.

los de la media española. Sin embargo, los resultados en Ciencias en la CAPV son inferiores tanto a la media de la OCDE como a la media española.

2. Si comparamos a la CAPV con el país cuyos resultados en PISA son los mejores, que es Finlandia, se observa que hay mucho margen de mejora en la calidad educativa en nuestra Comunidad, al menos en lo que se refiere a competencia lectora y en capacitación en Matemáticas y en Ciencias.

b) Objetivos educativos propuestos y su alcance

b.1) Formación del profesorado

No cabe duda de que el aumento en la calidad educativa de nuestros jóvenes pasa, entre otras cosas, por hacer un buen uso de las nuevas tecnologías. Sin embargo, un paso imprescindible en esta dirección requiere una adecuada capacitación del profesorado en el uso de las mismas. Desde 1990 el Departamento de Educación del Gobierno Vasco puso en marcha varios planes cuyo objetivo fundamental era la formación permanente del profesorado y el desarrollo de programas de innovación educativa. En particular, se articularon los siguientes planes:

- Los planes de Formación Permanente del Profesorado: IRAPREST, del 1990 al 1996.
- Los planes GARATU, del 1996 al 2000.
- Los Programas de Innovación Educativa, del 2000 al 2006.

Desafortunadamente, no tenemos elementos suficientes para evaluar el resultado de estos planes, puesto que, hasta lo que nosotros conocemos, no disponemos de ningún resultado de la evaluación de los mismos. Desde aquí, instamos a los poderes públicos a la evaluación continua y permanente de cualquier plan que se apruebe y ponga en marcha para conocer la efectividad del mismo.

b.2) Otros objetivos educativos más recientes (2007-2010)

En los últimos años, el Departamento de Educación ha diseñado un informe en el que se especifican los «Ejes prioritarios de actuación 2007-2010», que establecen las siguientes prioridades:

1. *«Una escuela para todos y todas: necesidades educativas especiales, diversidad social y cultural e igualdad de género».*⁷

En este primer objetivo se enumeran distintos puntos de una educación basada en la atención a la diversidad. El objetivo de integrar una creciente población de origen extranjero, así como la población con necesidades educativas especiales, hace necesaria la creación de instrumentos y planificación educativa diferenciada y específica para cada necesidad.

⁷ Más detalles en Departamento de Educación, Universidades e Investigación, Gobierno Vasco, 2008.

Otro gran objetivo tanto a nivel autonómico, como nacional y europeo, es el de la igualdad de género en todos los ámbitos. Una educación igualitaria basada en los valores de equidad y justicia ha sido la piedra angular de cada una de las sucesivas administraciones educativas.

2. *«Una escuela mejor: procesos de liderazgo y gestión, convivencia y comunidad educativa y calidad de aprendizaje (éxito escolar para todos y todas).»*

En este segundo objetivo se esbozan las vías para la profundización en la autonomía gestora de los centros educativos, para la potenciación de iniciativas educativas innovadoras y para lograr el objetivo de una educación de calidad. Calidad entendida como éxito escolar (reducción del índice de fracaso escolar y aumento del nivel medio de instrucción), imprescindible para garantizar la igualdad de oportunidades para las generaciones venideras.

3. *«Una escuela en la sociedad del siglo XXI: Nuevo currículo y competencias clave, nuevas tecnologías, marco social vasco y europeo, lenguas, educación científica y desarrollo sostenible.»*

El tercer punto de las líneas clave de política educativa se centra en la sociedad del conocimiento, introducción en las nuevas tecnologías y la importancia de fomentar las materias técnicas a la hora de potenciar la productividad futura del país.

Este objetivo se ha visto impulsado últimamente por la iniciativa del gobierno central de dotar con un ordenador a cada alumno y alumna de 5.º de primaria, pretendiendo acelerar significativamente la introducción de las nuevas tecnologías en las aulas españolas.

Se introduce también el concepto de desarrollo sostenible, entendido de manera global, (económico-social y medioambientalmente sostenible), y que va a reforzar el intento por educar y gestionar la escuela desde conceptos de justicia y equidad social.

Estos ejes prioritarios muestran una continuidad en las políticas de innovación educativa del Departamento de Educación desde 1990.

El esfuerzo por ofrecer una educación inclusiva, basada en la igualdad de oportunidades, así como la importancia del plurilingüismo y el dominio de las nuevas tecnologías son, sin duda, el horizonte formativo hacia el que los responsables políticos de hoy dirigen sus esfuerzos en materia educativa.

Dado que estos objetivos se han diseñado hace relativamente poco tiempo, y que las políticas educativas tienen efecto más a medio y largo plazo que a corto, es pronto para poder hacer un balance de las mismas. En cualquier caso, sería conveniente diseñar actuaciones más concretas que vayan unidas a la consecución de estos objetivos, que tienen un carácter más bien general e impreciso, las actuaciones que posteriormente pueden ser sujetas a evaluación precisa para valorar el logro de los objetivos.

5. EVOLUCIÓN DE LA FORMACIÓN CONTINUA EN LA CAPV

5.1. Consideraciones generales

La finalidad de la Formación Profesional Continua es proporcionar a los trabajadores ocupados la formación que pueden necesitar a lo largo de su vida laboral. Se pretende, de este modo, que los trabajadores obtengan los conocimientos y prácticas adecuados a los requerimientos de las empresas, de manera que resulte compatible la mayor competitividad con la mejora de la capacitación profesional y promoción individual del trabajador.

Desde el año 1993, y hasta el 2003, con la entrada en vigor del RD 1046/2003, la formación y el reciclaje profesional de los trabajadores ocupados se reguló a través de los Acuerdos Nacionales de Formación Continua, suscritos entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y entre éstas y el Gobierno.

Hasta el 2003 se firmaron tres acuerdos de formación continua: en diciembre de 1992, 1996 y 2000, que dieron lugar a un Sistema de Formación Continua que permitió, por una parte, dotar ciertos recursos financieros para las empresas y sus trabajadores y, por otra, desarrollar un modelo de gestión basado en la concertación social y en el desarrollo de instituciones paritarias sectoriales y territoriales, que contribuyeron a mejorar las relaciones de los agentes sociales entre sí y de éstos con el Gobierno. El modelo de gestión establecido en dichos acuerdos se caracterizaba por el protagonismo de los agentes sociales en el diseño e implantación de la Formación Continua, a la vez que se fue incrementando progresivamente la participación de la Administración del Estado.

Los buenos resultados obtenidos en la gestión de la formación continua se ponen de manifiesto en varios aspectos:

En 2003 en torno a 1.700.000 trabajadores obtuvieron formación continua en España, frente a su escasa implantación en el año 1993, en el que se formaron cerca de 300.000. Importantes segmentos empresariales consideraron que el capital humano era su principal activo y que no podían competir con éxito en mercados globalizados si éste no estaba suficientemente formado y con sus competencias profesionales permanentemente actualizadas. Estas empresas ya habían incorporado la formación permanente a su estrategia de negocio.

Sin embargo, en la firma de los III Acuerdos Nacionales de Formación Continua no fueron tenidos en cuenta hechos que se produjeron con posterioridad a dicha firma, y que hicieron necesaria su revisión, al tiempo que se introdujeron determinadas mejoras en el sistema de formación de las personas trabajadoras ocupadas, así:

1. Las Sentencias del Tribunal Constitucional, de 25 de abril y 17 de octubre del año 2002, hicieron necesaria la revisión del modelo de Formación Continua dentro del marco constitucional señalado en los fundamentos jurídicos de aquéllas, que inscribían la regulación de esta materia en el ámbito de la legislación laboral, competencia exclusiva del Estado, al tiempo que delimi-

taban los supuestos en los que la gestión o ejecución de las acciones formativas correspondería al Estado o a las comunidades autónomas.

2. La promulgación de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, constituyó, sin duda, un hito importante en la ordenación de la totalidad del Sistema de Formación Profesional. El establecimiento de un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, asociado a una formación modular, y de un Sistema de Reconocimiento y Evaluación de la Experiencia Profesional, obligaba a prever mecanismos mediante los que la formación continua se adaptara progresivamente. Asimismo, el subsistema de Formación Continua debía fundamentarse en el concepto integral de formación profesional y en el marco de colaboración de los agentes sociales, de las empresas y de otras entidades a que se refiere la citada ley.

En vista de estos problemas, entra en vigor el RD 1046/2003, que reforma el marco legal de gestión del subsistema de la formación profesional continua, estableciendo las siguientes líneas guía de funcionamiento:

- La unidad de caja de la cuota de formación profesional, sin perjuicio de que puedan existir otras fuentes de financiación de la formación profesional de trabajadores ocupados.
- El protagonismo de los agentes sociales en el desarrollo del subsistema de Formación Continua.
- La importancia de los acuerdos que se alcancen en la negociación colectiva para el desarrollo de las iniciativas de formación continua.
- La unidad del mercado de trabajo y la libertad de circulación de los trabajadores y trabajadoras en el desarrollo de las acciones formativas, tanto dentro del territorio español como en el ámbito de la Unión Europea.
- La consideración de la formación continua como instrumento esencial para garantizar la formación a lo largo de la vida.
- La consideración de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, y, especialmente, el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional como referente del subsistema de Formación Profesional Continua.
- La incorporación a la gestión de las comunidades autónomas.⁸

5.2. La formación continua en la CAPV

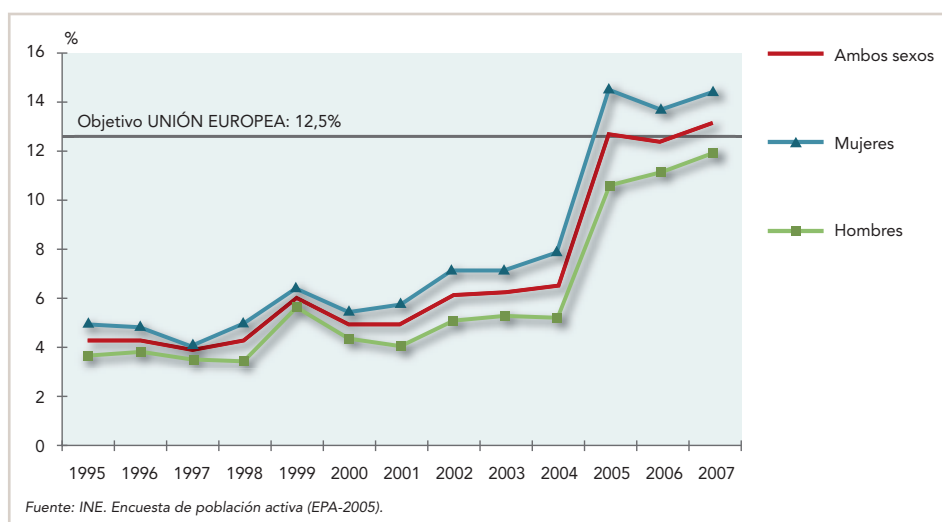
En cuanto al ámbito de la CAPV se refiere, en septiembre de 1995 se firmaron los acuerdos sobre Formación Continua entre Confebask, los sindicatos ELA, CC.OO., UGT y LAB y el Gobierno Vasco. Dicho acuerdo supuso el nacimiento en julio del año siguiente de HOBETUZ, Fundación Vasca para la Formación Profe-

⁸ Mas detalles en el Real Decreto del Reino de España 1046/2003, de 1 de agosto.

sional Continua - Langileen Prestakuntzarako Euskal Fundazioa, con el objetivo de promover y gestionar la Formación Profesional en Euskadi.^{9,10}

Para hacer un balance de la incidencia de la formación continua en nuestra Comunidad así como de su evolución, se presenta el gráfico n.º 17. Se aprecia que se ha producido un avance continuo en la tasa de formación permanente entre 1995-2007, pasando del 4,3% del año 1995 al 13,2% del año 2007. Si tenemos en cuenta que el objetivo de la Unión Europea es lograr que un 12,5% de los trabajadores obtengan formación continua en el trabajo, puede decirse que para 2007, Euskadi ya ha alcanzado dicho objetivo. En cualquier caso, si bien este dato es una buena noticia, posiblemente el que únicamente el 12% de los trabajadores obtengan formación continua en el trabajo sigue siendo un objetivo claramente a superar si se pretende disponer de una mano de obra adaptada y adaptable a los profundos cambios que están sucediendo en los mercados.

Gráfico n.º 18. **PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN (25-64 AÑOS) QUE HA PARTICIPADO RECIENTEMENTE EN ALGUNA ACTIVIDAD DE FORMACIÓN**
(Total y por sexo)

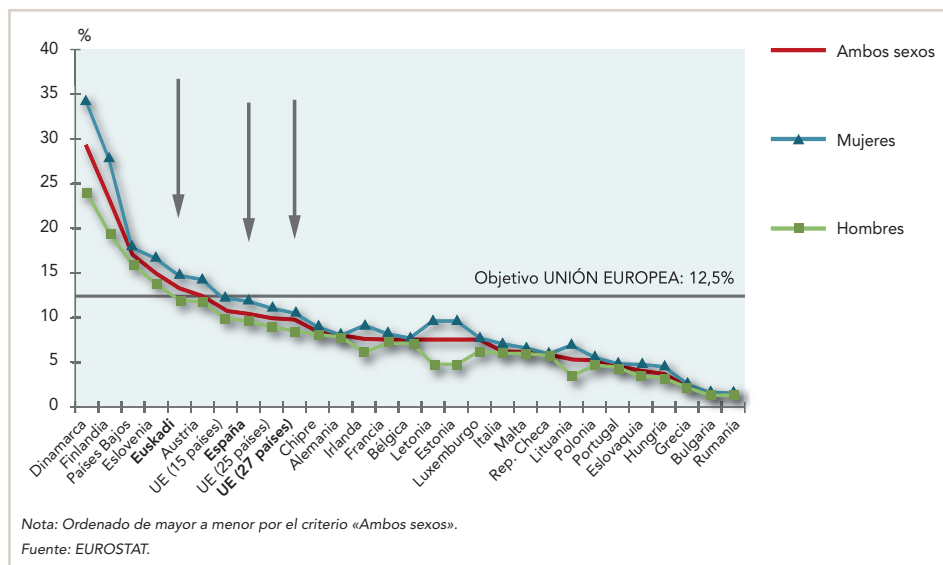


Para situar a la CAPV en términos de su entorno en materia de formación continua, se presenta un *ranking* (gráfico n.º 18) de diversos países y regiones en función de su incidencia en términos de formación continua. Los datos son para 2007. Se observa que la CAPV se sitúa en quinto lugar, por detrás de Dinamarca, Países Bajos, Finlandia y Eslovenia, y bastante por encima de la media del país y de la media de la Unión

⁹ Queremos hacer notar aquí que Euskadi es la única comunidad autónoma sin las competencias en materia de formación profesional continua, ya que nunca se ha dado por cerrado el conflicto que el gobierno central y autonómico mantienen en todo lo relativo a la gestión de las políticas activas para el empleo.

¹⁰ Mas detalles en http://www.ugteuskadi.org/article.php3?id_article=2399, 2010.

Gráfico n.º 19. **PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 25 A 64 AÑOS QUE HA PARTICIPADO EN ALGUNA ACTIVIDAD DE FORMACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA**
(Total y por sexo. Año 2007)



Europea. Estos datos indican que la CAPV está bien situada en cuanto a formación continua en el trabajo, lo que nos debe llevar a intensificar la misma y lograr niveles mucho más altos, como los de los países que nos preceden. Téngase en cuenta que la diferencia en incidencia de formación continua con respecto a Dinamarca, Países Bajos o Finlandia (entre el 25 y 35% de los trabajadores recibe formación continua) es muy grande, lo cual debe animar a la CAPV a seguir los pasos de estos países e intensificar claramente los incentivos para la formación continua en el empleo.

6. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN EN LA CAPV: RETOS PARA EL FUTURO

En este trabajo hemos descrito la evolución de la educación y así como de la formación continua en el trabajo en la CAPV durante los últimos 25 años. Esta descripción ha revelado algunos logros claros tanto en el sistema educativo como formativo, pero también algunos retos que será imprescindible acometer en el futuro.

Comencemos describiendo los logros y retos del sistema educativo en primer lugar, para pasar posteriormente al aspecto de formación en el trabajo.

- Un logro notable que es preciso destacar en la CAPV es el esfuerzo notable realizado para aumentar la oferta de plazas de la población infantil (5 meses - 2 años) así como para el alumnado de 2 años. De hecho, la práctica totalidad de la escue-

la pública vasca ofrece en la actualidad aulas de 2 años, y se está trabajando en la generalización del tramo educativo y asistencial de la etapa previa a los dos años. El reto para el futuro en la educación infantil es seguir avanzando en esta dirección para poder ofrecer cuidado a los niños menores de 2 años, y facilitar así que las mujeres no abandonen el mercado laboral por la falta de existencia de este servicio asistencial y pre-educativo.

- Un segundo aspecto fundamental que se desprende del análisis realizado, y que constituye un reto fundamental para el futuro inmediato es la imperiosa necesidad de disminuir el número de alumnos que no terminan la educación secundaria. Si bien esta proporción es menor en la CAPV que en el resto de España, se observa una tendencia ligeramente creciente en los últimos años. Los alumnos que no terminan la educación secundaria constituyen una mano de obra que adolece de las mínimas competencias para poder adaptarse a los cambios imprescindibles que tienen lugar en el mercado laboral globalizado y competitivo en el que vivimos. Es fundamental diseñar estrategias educativo-formativas que retengan a estos estudiantes en el sistema. La formación profesional debe tener claramente el papel de puente entre la educación secundaria y el mercado de trabajo y es imprescindible que se diseñen pasarelas educativas flexibles para que los alumnos puedan terminar su formación —más orientada a la etapa laboral, con una adecuada capacitación—.
- El tercer aspecto que se desprende del trabajo es la necesidad de mejorar la calidad educativa de la CAPV, y en general de todo el Estado, en cuanto a dotar a los estudiantes de mejores competencias en ámbitos como la lectura, las matemáticas y las ciencias. Tenemos todavía mucho camino por recorrer para alcanzar a los países con mejores resultados, como Finlandia. Este debe constituir un reto fundamental para el futuro inmediato. Y debiera ligarse con un aumento de la formación del profesorado especialmente en cuanto a la utilización de las nuevas tecnologías para poder así sacar el máximo provecho de estas herramientas que sin duda pueden ser muy beneficiosas si se hace un buen uso de las mismas.
- En cuanto a los estudios universitarios, es un logro, no sólo de la CAPV sino de todo el país la presencia masiva de mujeres. Las mujeres han irrumpido con fuerza en la universidad, lo cual augura para el futuro una mano de obra femenina muy capacitada. Sería conveniente una diversificación de las mujeres en estudios tradicionalmente más masculinos, como ingeniería y otras ciencias, donde su presencia hasta el presente es claramente minoritaria.
- El último aspecto con respecto al sistema educativo que creemos necesario destacar en este apartado es la necesidad de integrar al creciente número de inmigrantes en todas las escalas del sistema educativo. Es cierto que la CAPV no está entre las regiones con mayor presencia de inmigrantes en sus aulas, pero es necesario prepararnos para que este colectivo encuentre en el sistema educativo un lugar que no les segregue, sino que al contrario, trate de que su integración sea lo más plena posible. Este hecho es fundamental para asegurar en el futuro una sociedad diversificada culturalmente pero cohesionada socialmente.

Con respecto a la formación continua en el trabajo, este artículo ha puesto de relieve que Euskadi es una de las regiones donde la formación en el trabajo está más presente. Sin embargo, si bien es cierto que el *ranking* que ocupa la CAPV es relativamente positivo, la distancia entre la incidencia de formación en el trabajo en la CAPV y de los países que nos preceden es muy importante. El reto para el futuro consiste por tanto en extender la práctica de la formación en el trabajo al máximo número posible de trabajadores.

En una sociedad envejecida como la nuestra, es fundamental tener en cuenta que las cohortes jóvenes serán cada vez menos numerosas, y en consecuencia, es fundamental mantener formados al colectivo de trabajadores mayores de 45 años, para que puedan seguir siendo productivos y adaptables a los cambios futuros del mercado laboral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN (2008): *Líneas prioritarias de Innovación Educativa 2007-2010*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, ISBN: 978-84-457-2681-5, pp. 12-17, 23-27.
- CONSEJO ESCOLAR DE EUSKADI (2010): «Informe sobre la situación de la enseñanza en Euskadi, 2006-2008: Texto aprobado en Pleno el 28/01/2010», www.hezkuntza.ejgv.euskadi.net/...informes.../definitivo_informe_situacion_ense_0608_c.pdf, pp. 8, 146-151.
- DEPARTAMENTOS DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN, GOBIERNO VASCO (2007): *Marco de aprendizaje y enseñanza de las lenguas en la CAE: una propuesta innovadora y plurilingüe para el siglo XXI*, pp. 37, 42-45, 152-159.
- 2004: *Programas de Innovación Educativa 2003-2006*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, ISBN: 84-457-2104-6, <http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.net>
- DEPARTAMENTOS DE JUSTICIA, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y RÉGIMEN JURÍDICO (2000): «Encuesta de condiciones de trabajo 2000, Informe general», http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-476/es/contenidos/informacion/5873/es_2266/es_12114.html, pp. 127-129.
- 2004: «Encuesta de condiciones de trabajo 2004, Informe general», http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-476/es/contenidos/informacion/5873/es_2266/es_12114.html, pp. 27-30.
- EUSKAL ESTATISTIKA ERAKUNDEA - INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA, www.eustat.es
- FUNDACIÓN TRIPARTITA PARA LA FORMACIÓN Y EL EMPLEO, <http://www.fundaciontripartita.org>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, <http://www.ine.es>
- ISEI-IVEI, <http://www.isei-ivei.net>
- MARTÍNEZ, P. (2008): «Competencia lectora a los 15 años de edad en la escala Pisa», ISEI-IVEI-k argitaratua, Irakas-Sistema Ebaluatu eta Ikeritzeko Erakundea, <http://isei-ivei.net>, pp. 3-10.
- «Participación en el aprendizaje permanente», ISEI-IVEI-k argitaratua, Irakas-Sistema Ebaluatu eta Ikertzeko Erakundea, <http://isei-ivei.net>, pp. 5, 12.
- PARDO, M. (2005): *Principios Educativos Generales Haurreskolak*, Haurreskolak Partzuergoa, ISBN: 84-609-6388-8 No. 05149155, pp. 12-17.
- PLANES GARATU, DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DEL GOBIERNO VASCO.
- STATISTICAL OFFICE OF THE EUROPEAN COMMISSION (2009): *Eurostat regional yearbook 2009*, Office for Official Publications of the European Communities, 2009, ISSN 1830-9674, pp. 113-123.
- STATISTICAL OFFICE OF THE EUROPEAN COMMISSION, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DE EUSKADI, http://www.ugteuskadi.org/article.php3?id_article=2399

Políticas de empleo y cohesión social

A pesar de carecer de capacidad normativa propia en tal materia, la Comunidad Autónoma de Euskadi ha desarrollado su propia política activa de empleo (PAE) mediante planes interinstitucionales con las diputaciones forales, las corporaciones municipales y el Gobierno vasco. Fruto de esta actividad, un abanico de programas para mejorar la formación y la capacitación para el empleo, incentivar la contratación, fomentar el espíritu empresarial y la asunción de riesgo, impulsar el reparto de trabajo o el relevo laboral, etc. Se han creado al mismo tiempo diversas entidades especializadas (Egailan, Agencias de Desarrollo, Hobetuz, Behargintzak, etc.) Otras instituciones y entidades (INEM, organizaciones sociales y sindicales) han sido igualmente agentes de la PAE en el País Vasco. Además se han puesto en práctica políticas de protección y mejora de la situación de personas excluidas del mercado de trabajo, como son las políticas pasivas de empleo y las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Estas segundas, ampliamente desarrolladas en la CAE, han sido iniciativas pioneras e innovadoras en España.

Gai honetan aragintzarako gaitasunik eduki ez arren, Euskal Autonomia Erkidegoak berezko enplegu-politika aktiboa garatu du, erakundeen arteko planak garatuz foru-aldundiekin eta udalbatzekin. Jarduera horren ondorioz, hainbat programa garatu dira enplegurako prestakuntza eta trebakuntza hobetzeko, kontratazioa sustatzeko, enpresa-espiritua eta arrisku-onarpena bultzatzeko, lanaren banaketa edo lan-ordezkapenak sustatzeko, etab. Aldi berean, hainbat erakunde espezializatu ere sortu dira (Egailan, Garapen Agentziak, Hobetuz, Behargintzak, etab.). Beste erakunde batzuk ere (Enpleguko Institutu Nazionala eta gizarte- eta sindikatu-erakundeak, besteak beste) enplegu-politika aktiborako agenteak izan dira Euskal Autonomia Erkidegoan. Halaber, lan-merkatutik kanpo dauden pertsonen egoera babestu edo hobetzeko politikak ere abiarazi dira, esaterako enplegu-politika pasiboak eta pobrezia- eta gizarte-bazterkeriaren aurka egiteko politikak. Azken horiek, EAEn zabal garatu direnak, ekimen aitzindari eta berritzaileak izan dira Espainian.

Although it has no regulatory authority in the matter, the Autonomous Community of the Basque Country has developed its own active employment policy in the form of inter-institutional plans involving provincial councils, municipal corporations and the Basque government. As a result, a range of programmes have been drawn up to improve training and skill-building for employment, encourage hiring, foster entrepreneurship and risk-taking, promote job-sharing, hand-over contracts, etc.). At the same time, various specialist organisations have been set up (Egailan, development agencies, Hobetuz, Behargintzak, etc.). Other institutions and organisations (INEM, social organisations & trade unions) have also acted as agents of the PAE in the Basque Country. Policies for the protection and improvement of the situation of persons excluded from the job market have also been implemented, such as passive employment policies and policies to combat poverty and social exclusion. These latter policies, which are widely developed in the Autonomous Community of the Basque Country, are ground-breaking, pioneering initiatives in Spain.

Índice

1. Las políticas más allá de la política
2. Pasivas, activas... El nombre de la cosa
3. Principales actuaciones
4. Diversidad de agentes, coordinación deficiente
5. ¿Cómo de activadoras han resultado las políticas activas de empleo?
6. ¿Cómo de protectoras han resultado ser las políticas de protección social?
7. Balance y perspectivas de futuro

Referencias bibliográficas

Palabras clave: empleo, política activa y pasiva, protección social.

Keywords: employment, active and passive policy, social protection.

N.º de clasificación JEL: J18, J68, J88.

La sociedad civil no repara los vicios que origina la dependencia con independencia, sino con interdependencia. Es el dominio del tú y del yo reunidos en un activo nosotros.

BARBER, 2000: 14.

1. LAS POLÍTICAS MÁS ALLÁ DE LA POLÍTICA

Redactamos estas líneas en un momento en que, desde una perspectiva estrictamente jurídico-formal, la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAPV) carece de competencias sobre las denominadas políticas activas de empleo (en adelante PAE). La Constitución Española (art. 149.1.7a), a la vez que reserva como competencia exclusiva del Estado la legislación laboral, reconoce a las Comunidades Autónomas la capacidad de ejecutar esta legislación, y así lo recoge el Estatuto de Autonomía de Gernika (art. 12.2). Sin embargo, cuatro décadas después de su aprobación esta competencia continúa sin ser transferida, siendo Euskadi la única de las 17 comunidades autónomas en esta situación. Como consecuencia, el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) viene gestionando más del 75% del gasto realizado en las PAE en nuestra Comunidad.

Es ésta, sin duda, una situación anómala, cuyo análisis no nos corresponde abordar en este artículo, pero que en cualquier caso ha limitado sensiblemente las capaci-

dades de la CAPV para desarrollar una política de empleo propia. Sin embargo, más allá de esta realidad jurídico-formal, sin duda relevante, lo cierto es que las instituciones que configuran los diversos niveles del gobierno en la CAPV, con el Gobierno Vasco a la cabeza, no han dejado de impulsar iniciativas y programas que pueden considerarse, sin ningún género de dudas, políticas activas de empleo. Como se indica en la presentación del Plan de Empleo 2007-2010, «a pesar de contar con un espacio de actuación mucho más limitado del deseable, no hay que desdeñar la batería de instrumentos que la Administración Vasca sí puede poner al servicio del logro del objetivo del pleno empleo, estable y de calidad» (Gobierno Vasco, 2007a: 5). La constitución el 29 de diciembre de 1993 de EGAILAN, Sociedad Pública de Promoción de la Formación y el Empleo del Gobierno Vasco, y la fundación en 1996 de LANGAI, el Servicio Vasco de Colocación (en la actualidad LANBIDE), han sido dos hitos básicos en la configuración del sistema vasco de políticas de mercado de trabajo. Como lo ha sido la creación en 1995 de la Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua (HOBETUZ), organismo que asume en la CAPV la gestión de la formación permanente de las trabajadoras y trabajadores ocupados (cuadro n.º 1).

Cuadro n.º 1. **POLÍTICAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN EN LA CAPV**

Tipo	Ministerio de Trabajo e Inmigración - SPEE	Gobierno Vasco
Intermediación, registro e información	Oficinas de Empleo	EGAILAN, LANBIDE
Orientación	OPEA - SIPE*	Servicio Vasco de Orientación
Formación ocupacional	SPEE, Centros colaboradores	Centros colaboradores
Programas de empleo-formación, experienciales, inserción	Escuelas Taller, Casas de Oficio. Programa SPEE-Corporaciones Locales	Decretos (Nuevos promotores, Formación en alternancia, Junior-empresa)
Subvenciones a la contratación	Bonificaciones Seg. Social, discapacitados, autónomos	Decretos Programas de Empleo
Formación continua	Fundación Tripartita, HOBETUZ	HOBETUZ

* Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia al autoempleo / Planes Servicios Integrados para el Empleo

Fuente: CESV, *Memoria Socioeconómica 2008*.

Desde esa perspectiva competencial es bien distinta la situación de las políticas de lucha contra la pobreza. La realización en 1984 de un *Estudio sobre situaciones sociales desfavorecidas en Euskadi*, primer estudio oficial sobre la pobreza realizado en Euskadi,¹ fue el detonante para empezar a implementar una ambiciosa y en muchos aspectos pionera política de lucha contra la exclusión social. En los dos ámbitos, el

¹ Este estudio nunca fue hecho público. El Gobierno Vasco publicó en 1987 un resumen de resultados titulado *La pobreza en la Comunidad Autónoma (Avance)*.

de la activación del mercado de trabajo y el de la lucha contra las situaciones de exclusión y la promoción de la cohesión social, el Gobierno Vasco ha desarrollado a lo largo de los años una muy destacada labor legislativa y de planificación.

Aunque no resulte sencillo, dada la dispersión de registros existente, es posible hacernos una imagen, si no exacta, sí al menos muy aproximada de las grandes líneas que han articulado las políticas de empleo y cohesión social en nuestra Comunidad. Las *Memorias Socioeconómicas* publicadas anualmente por el Consejo Económico y Social Vasco (CESV) son en este sentido, una fuente básica de información al reunir en un sólo documento los principales datos al respecto. La misma institución ha publicado en 2004 y 2006 sendos estudios sobre las políticas activas de empleo y sobre la política social en la CAPV (CESV, 2004; 2006) y ha redactado dictámenes relativos a distintas medidas impulsadas por el Gobierno Vasco en esos dos ámbitos. Otras fuentes a las que cabe recurrir son las memorias de otras instituciones como el Consejo de Relaciones Laborales, a los textos de los diversos planes de empleo o de inserción elaborados por el Gobierno Vasco, a las evaluaciones de los mismos, a las distintas leyes y decretos aprobados o al mismo diario de sesiones del Parlamento Vasco, donde se ha discutido en innumerables ocasiones sobre empleo y protección social, tanto en sesiones plenarias como en su comisión de trabajo y asuntos sociales.

En este artículo no vamos a repetir, ni siquiera a resumir, toda esa información, a pesar de que un trabajo de esa naturaleza ya tendría mucho valor, pues en el caso de las PAE nos encontramos con información dispersa, recopilada muchas veces sin atender a criterios estandarizados, lo que dificulta sobremanera su utilización, especialmente cuando se pretende analizar su evolución en el tiempo. Cuatro son los objetivos que perseguimos con este trabajo: 1) afirmar, más allá de la distinción entre políticas activas y pasivas, la vinculación que desde siempre se ha dado en la CAPV entre las políticas de mercado de trabajo y las políticas de protección social; 2) presentar las principales actuaciones desarrolladas en ambos sentidos en el ámbito de la CAPV, analizando el nivel de coordinación existente entre las mismas; 3) valorar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos para las políticas de empleo y de protección social implementadas; y 4) proponer un juicio crítico de esas políticas, apuntando algunas reflexiones de futuro en relación a las mismas.

Nos centraremos en las iniciativas desarrolladas por el Gobierno Vasco, no entraremos en los programas y acciones gestionados por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE, antes INEM) y nos referiremos sólo ocasionalmente a las actuaciones realizadas por otras instituciones y agentes (forales, locales o privadas).

2. PASIVAS, ACTIVAS... EL NOMBRE DE LA COSA

Políticas activas, políticas pasivas. El lenguaje importa, y mucho. Hablando de empleo y de mercado de trabajo, adjetivar de «pasiva» o de «activa» una política no es indiferente. Palacio y Álvarez (2004: 185) realizan la siguiente distinción:

En el caso de las (PAE), las autoridades públicas establecen medidas cuyo gasto se destina a favorecer el aumento de la ocupación a través de servicios de intermediación laboral, incentivos a la contratación y mejora de la formación de la población activa. Con ello, se trata de conseguir, tanto la reducción del colectivo de desempleados, como del tiempo de duración de búsqueda de empleo. En cambio, en las medidas pasivas, los recursos públicos se destinan a paliar la situación de los parados mediante transferencias de renta en forma de prestaciones y subsidios de desempleo durante un período limitado de tiempo o bien a financiar mediante pensiones el período de jubilación posterior a la salida definitiva del mercado laboral.

Se trata de una categorización correcta desde la perspectiva del análisis académico o desde la intervención técnica, pero esta distinción tajante oculta dos hechos que a nuestro juicio resultan de importancia: el primero, la evolución que se ha producido con el paso del tiempo entre ambas políticas; el segundo, la fuerte vinculación que en la práctica ha existido siempre entre ellas. Primero fueron las políticas pasivas... sólo que entonces no se denominaban así. Las ahora denominadas políticas pasivas de empleo (en adelante PPE) son, en realidad, las políticas de garantía de rentas que han caracterizado históricamente al Estado de bienestar redistributivo. Se trata de políticas concebidas como subsidiarias de un mercado de trabajo que funciona adecuadamente en un escenario económico de crecimiento y pleno empleo, y en un marco de regulación jurídico-política sustentado en el pacto tripartito (Estado, empresarios y trabajadores). Durante el período conocido como los *Trente Glorieuses* (Fourastié, 1979) la única política de activación para la eficaz integración de las personas en el mercado de trabajo que se espera de los poderes públicos es una adecuada política educativa que eleve el nivel de instrucción del conjunto de la población. La escuela forma (aptitudes) y conforma (actitudes) con el objetivo de...

«De todo lo demás —es decir, de lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda de empleo— ya se ocuparía el propio mercado laboral». Así lo expresaba Milagros García Crespo en su artículo para el primer número de *Ekonomiaz*: «La experiencia de la crisis, que arranca con la década de los setenta, ha invalidado la feliz experiencia anterior. El precepto del pasado era simple: con tasas de crecimiento elevadas, la política de empleo es tan sencilla como regular la demanda y el gasto totales para asegurar la continuidad del progreso económico y evitar la inflación» (García Crespo, 1985: 115-116). En efecto, no será hasta bien entrada la década de los setenta, en un contexto de crisis y transformación de la base tecnológica del modelo fordista de producción que arrastrará consigo la legitimidad de la norma social de empleo keynesiana, cuando se empiece a hablar con intensidad de las PAE. La denominada Estrategia Europea para el Empleo (EEE) ha impulsado con fuerza la transición hacia una creciente afirmación de las denominadas políticas activas (van Vliet and Koster, 2008; Dahan and Di Nardo, 2010; Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 1998).

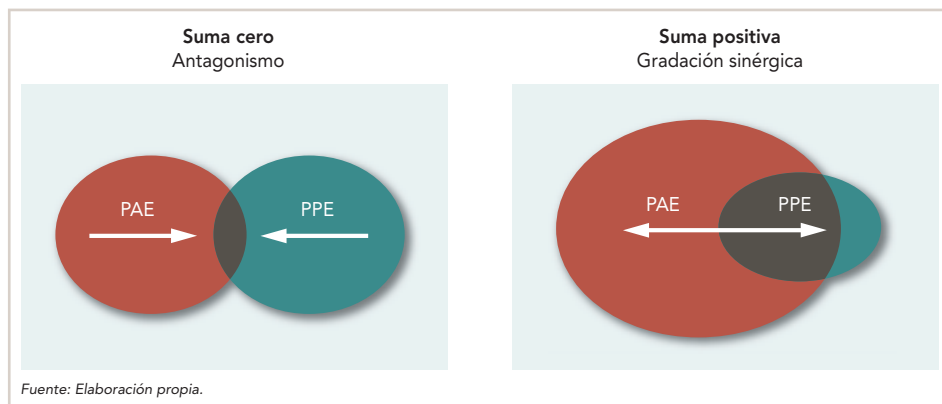
Cabe distinguir cuatro grandes etapas en el desarrollo de las PAE en España (Palacio, 1991: 313-316; Cachón y Palacio, 1999: 282-299). La primera, entre 1978 y 1981, se limita a incentivar la contratación de perceptores del seguro de desempleo

y a la puesta en marcha del denominado *Programa experimental de empleo juvenil*. La segunda se inicia en 1981 con la firma del Acuerdo Nacional de Empleo (ANE), en el que se recogen diversas medidas de fomento y reparto del empleo: contratos en prácticas, de formación, temporales, a tiempo parcial, jubilación anticipada a los 64 años. La modificación del Estatuto de los Trabajadores por la Ley 32/1984 de 2 de agosto abrirá la tercera etapa, en la que se generalizan formas de contratación cada vez más flexibles, y que se prolonga hasta 1996. La firma de los acuerdos interconfederales de 1997 entre CCOO, UGT, CEOE y CEPYME abre la cuarta etapa, que se prolonga con los sucesivos acuerdos de 2002, 2003, 2004 y 2005 (Solà, 2005) hasta el momento actual, cuando estamos viviendo los conflictivos inicios de una reforma laboral sin acuerdo entre los agentes sociales.

Decíamos que el lenguaje no es neutro, desde luego no en el caso que nos ocupa. La distinción entre esos dos tipos de políticas de mercado de trabajo —pasivas y activas— y su asociación a dos modelos socioeconómicos supuestamente enfrentados, presentados casi siempre de manera simplista —el *welfarista* o protector y el *workfarista* o activador— han definido a partir de los años noventa un enconado espacio de confrontación ideológica que hace casi imposible el análisis ponderado de esas políticas. El énfasis en la protección (con sus valores asociados: solidaridad, responsabilidad colectiva, derechos...) o el énfasis en la activación (o lo que es lo mismo: competencia, responsabilidad individual, exigencias...) ha trascendido el ámbito concreto de las políticas para convertirse en la *cleavage* o línea de ruptura que mejor define las actitudes y los programas «de izquierda o de derecha» (Schmidt y Goodin, 2000; Lakoff, 2002).

En el último apartado de este trabajo, cuando apuntemos algunas perspectivas de futuro, volveremos sobre esta cuestión. Por ahora, más allá del debate ideológico (central, por otra parte), diremos que compartimos los planteamientos de quienes cuestionan la utilidad y adecuación a la realidad de la distinción tajante entre ambos tipos de intervenciones sobre el mercado de trabajo para pensar dichas intervenciones menos en términos de oposición y más como un *continuum* que iría desde políticas de estricta garantía o sostenimiento de rentas (pasiva pura) hasta un compromiso total de sector público en la recolocación del trabajador desempleado (activa pura) (García Serrano, 2007: 139). Es ésta una perspectiva intelectualmente más útil, en la medida en que nos libera de planeamientos estrechamente partisanos, al tiempo que más cercana a lo que las denominadas políticas activas y pasivas han sido en realidad (gráfico n.º 1).

De hecho, la política social desarrollada por las administraciones vascas nunca ha dejado de plantearse en diálogo con la política de empleo (CESV, 2006: 85-86). En este sentido, no cabe hablar de separación, mucho menos de confrontación, entre las perspectivas protectora y activadora. Recordemos, a modo de ejemplo, lo que se afirma en la exposición de motivos de la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales, por la que se reforma en profundidad la primera Ley de 1982.

Gráfico n.º 1. **POLÍTICAS ACTIVAS Y POLÍTICAS PASIVAS: DOS VISIONES**

Los cambios sociales producidos, caracterizados por la aparición de diversos fenómenos de capital importancia hacen más perentoria la necesidad de la reforma del texto legal de 1982. Los dos primeros, de carácter socio-económico, han sido de un lado el crecimiento del desempleo en el País Vasco, fruto de una crisis industrial sin precedentes y de los consiguientes procesos de reconversión, que ha agravado en la C.A. el problema del paro, principal causa de desprotección social. De otro, la tasa de crecimiento vegetativo nulo de Euskadi, que, unida a una mayor longevidad, provoca un envejecimiento progresivo de la población y exige un incremento de las prestaciones técnicas específicas para la tercera edad. El creciente protagonismo de las mujeres en todos los ámbitos de la vida económica y social, su incorporación al mercado laboral, es otro fenómeno de gran magnitud que requiere de un avanzado sistema de servicios sociocomunitarios.

Lo mismo cabe decir de la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social, de la que se derivará el Plan Vasco de Inserción aprobado en 2003. En su exposición de motivos se vincula, como no podía ser de otra manera, la exclusión social con la no participación plena en el mercado de trabajo, y ésta con la erosión del vínculo ciudadano:

Es indudable que, en gran medida, los procesos y las situaciones de exclusión, la ruptura del vínculo existente entre el individuo y la sociedad, se derivan de su no participación en el proceso productivo. En nuestra sociedad moderna el trabajo constituye el medio por excelencia de adquirir derechos y deberes respecto a la sociedad y de que ésta los adquiera respecto al individuo. Así entendido, el derecho al trabajo se convierte en condición *sine qua non* de la plena ciudadanía, y adquiere todo su significado como derecho político. La no participación o la participación residual en el mercado de trabajo determinan, casi necesariamente, el inicio de un proceso de exclusión con consecuencias directas en el ejercicio de otros derechos sociales. En esta dinámica, las carencias y las dependencias no sólo se acumulan o yuxtaponen, sino que se refuerzan mutuamente.

Los *convenios de inserción* se presentan en esta Ley como la herramienta que ha de permitir vincular las políticas de garantía de ingresos (típicamente «pasivas») con las políticas de activación laboral. Estos convenios quedan definidos como documentos-programa en los que las partes intervinientes —administración y beneficiario— acuerdan y establecen «las acciones específicas de carácter social necesarias para la inserción personal, social y laboral» (art. 2). Con el mismo objetivo de superar la brecha tantas veces denunciada entre las políticas de rentas mínimas y la incorporación al mercado de trabajo, en particular la denominada «trampa de la pobreza», la Ley de 1998 llega a considerar como ingresos no computables a efectos de determinación de la cuantía de las prestaciones determinados porcentajes de ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena, para así evitar un posible efecto de desincentivación para el empleo.

Por su parte el Programa AUZOLAN para la Inserción Laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión, articulado mediante el Decreto 199/2002 de 30 de julio, resalta en su exposición de motivos que «algunos de los beneficiarios más cronificados en la prestación de la Renta Básica han permanecido alejados del mercado de trabajo durante ya muchos años». Por ello, continúa la exposición, resulta conveniente «mantener la oportunidad de empleo a esas personas aunque sea mediante un contrato de trabajo de carácter temporal y a tiempo parcial, combinado con un proceso formativo para las personas excluidas del mercado laboral como parte de su propio proceso o itinerario de inserción».

En resumen, políticas de empleo y políticas de inclusión o cohesión social han caminado siempre unidas en la CAPV, al menos en la voluntad del legislador y del ejecutivo. Otra cosa es si tal vinculación ha resultado exitosa. La Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social, está en estos momentos en fase de desarrollo a través de diversos decretos (como el de Prestación Complementaria de Vivienda, el de Renta de Garantía de Ingresos o el de Convenios de Inclusión Activa). Su objetivo es convertir la renta de garantía de ingresos en una renta activa a través del derecho a las prestaciones y el derecho a la inclusión sociolaboral, siendo el más acabado ejemplo de esta voluntad de vincular protección y activación. La consejera de Empleo y Asuntos Sociales lo explicaba así:

La Ley nos permite defender unas políticas de País con la mira puesta en la protección de la ciudadanía pero sin caer en los excesos de una sociedad subsidiada. El gran reto y la gran oportunidad de la Ley reside en activar laboralmente a las personas que hoy tienen que acogerse a las ayudas sociales que proporciona esta norma. Lo que hacemos ahora es materializar políticas que garanticen el doble derecho: la prestación económica para las familias que lo necesiten, desde luego, pero también la inclusión social que este Gobierno no olvida y que pretende ejecutar mediante unas políticas activas de inclusión laboral potentes, eficaces y basadas en la corresponsabilidad (<http://www.irekia.euskadi.net/es/news/1163-ley-para-garantia-ingresos-inclusion-social>).

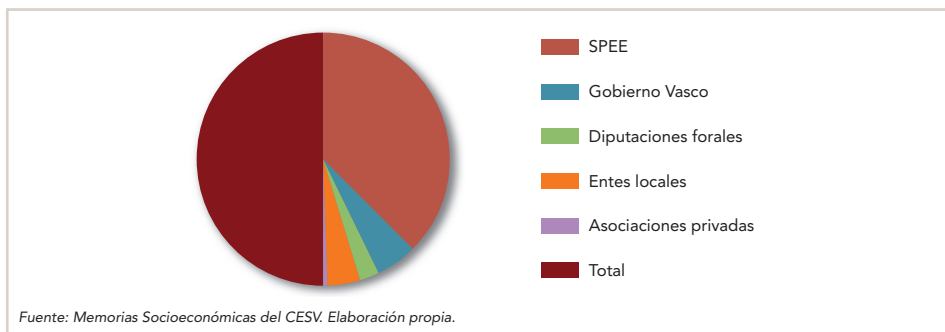
No se trata de elegir entre protección y activación, de sacrificar la una para avanzar en la otra. Del mismo modo que la perspectiva de la *flexicurity* busca ar-

monizar las dimensiones generalmente contrapuestas de la seguridad y la flexibilidad, activando sinergias entre ambas, la idea que subyace a todas las acciones del Gobierno Vasco en relación al empleo y a la inclusión social es la de hacer de la protección social una herramienta y una base para la incorporación al mercado de trabajo.

3. PRINCIPALES ACTUACIONES

Comenzando por las grandes cifras económicas, desde 2003 las memorias socioeconómicas del CESV recogen la misma estructura de distribución del gasto en PAE entre las diversas instituciones implicadas. Según esta distribución, el SPEE gestiona más del 75% del gasto realizado en la CAPV en PAE, financiadas por la Administración Central y Seguridad Social y el Fondo Social Europeo. Por su parte, el Gobierno Vasco gestiona alrededor del 11% del total del gasto, financiado en un 55% por el propio ejecutivo autónomo y en un 40% por el Fondo Social Europeo. Las diputaciones forales soportan alrededor del 6% del gasto, el 80% del cual lo gestionan directamente (un 5% del total de las PAE) mientras que el restante 20% es gestionado a través de entidades colaboradoras, básicamente de formación, o mediante actividades cofinanciadas con Gobierno y Ayuntamientos. Los entes locales (Ayuntamientos y Agencias de Desarrollo Local) financian sólo un 3% del total del gasto realizado en la CAPV, pero gestionan un volumen casi tres veces superior gracias a la financiación recibida del Gobierno Vasco, la Administración Central y, en menor cuantía, de las Diputaciones. Por último, y con una dimensión exclusivamente de gestión, se encuentran diversas asociaciones privadas sin ánimo de lucro, organizaciones sindicales y empresariales y centros de formación, que gestionan actividades principalmente en las áreas de la formación y de la integración social y laboral de colectivos con dificultades para la inserción (gráfico n.º 2).

Gráfico n.º 2. **DISTRIBUCIÓN DE LA GESTIÓN DEL GASTO EN PAE EN LA CAPV, POR INSTITUCIONES**



Según señala el CESV en su *Memoria Socioeconómica 1998*, las acciones del Gobierno Vasco en el campo de las políticas activas de fomento del empleo se pusieron en marcha mediante siete programas que recibieron en su conjunto subvenciones valoradas en casi 12 millones de euros, un 19% más que el año anterior, en los que participaron 2.733 trabajadoras y trabajadores, lo que supone un aumento del 8,6% respecto a 1997. Diez años después, en 2008, los programas de fomento de empleo del Gobierno Vasco fueron siete, subvencionados con 22,5 millones de euros, alcanzando a 4.596 beneficiarios. Como vemos, tanto en lo que se refiere a su dotación presupuestaria como al número de beneficiarios las cifras casi se han duplicado en una década.

Sin embargo, más allá de esta constatación general resulta complicado analizar la evolución de los programas de fomento de empleo del Gobierno Vasco. A lo largo del período 1997-2008 las memorias socioeconómicas del CESV recogen un total de 22 denominaciones para otros tantos programas de fomento del empleo. Denominaciones que van cambiando y sucediéndose en el tiempo, dificultando el seguimiento de los objetivos programáticos perseguidos en cada caso (cuadro n.º 2).

La aprobación en 2004 de los Decretos 329/2003, de 23 de diciembre, por el que se regulan las ayudas al empleo, derogatorio de diversas normas anteriores,² junto con la del Decreto 328/2003, de 23 de diciembre, de Apoyo a la Cultura Emprendedora y a la Creación de Empresas, van a introducir cambios importantes en las PAE desarrolladas por el Gobierno Vasco. A partir de su aprobación los programas de fomento del empleo se organizarán en torno a cinco grandes líneas de actuación, tal como se señala en el artículo 1 del Decreto 329/2003, con ayudas a; a) la contratación para favorecer la inserción laboral de personas pertenecientes a colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo; b) la renovación de plantillas; c) al reparto de tiempo de trabajo; d) proyectos de empleo-formación en el ámbito local y e) la conciliación de la vida laboral y familiar.

La primera línea de ayudas se dirige a favorecer la inserción laboral de personas pertenecientes a colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo (mediante subvenciones a la contratación, indefinida o temporal) y a fomentar la conversión en indefinido del contrato temporal de estas personas, con especial atención a la situación de las mujeres (las subvenciones se incrementan en un 25% si las contrataciones se realizan con mujeres).

² En concreto, este Decreto deroga los siguientes decretos: 50/1996, de 12 de marzo, por el que se regula el Programa de empleo-formación en el ámbito local dirigido a personas paradas de larga duración; 232/1996, de 1 de octubre, por el que se articulan las ayudas al reparto de tiempo de trabajo y a la contratación indefinida; 2/1998, de 20 de enero, por el que se articulan las medidas de Ayudas a la Contratación Indefinida; 3/1998, de 20 de enero, por el que se regula el Programa de ayudas a la inserción laboral; 279/1998, de 20 de octubre, por el que se regula el Programa de Empleo-Formación en actividades empresariales dirigido a jóvenes parados/as; 267/1999, de 29 de junio, por el que se regulan medidas de apoyo al empleo; 283/2000, de 26 de diciembre, por el que se regulan medidas de apoyo al empleo en sociedades cooperativas; 177/2002, de 16 de julio, por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar.

(Tipo de programa, trabajadores subvencionados, subvenciones en miles de euros y subvención media en euros)

[illegible]

Cuadro n.º 2. **PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO DEL GOBIERNO VASCO PARA EL CONJUNTO DE LA CAPV (1997-2008)**
(Tipo de programa, trabajadores subvencionados, subvenciones en miles de euros y subvención media en euros) (continuación)

Programas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Empleo-formación en actividades empresariales, menores 25 años												
Inserción laboral												
Ayudas a la creación de empresas												
Ayudas a la renovación de plantillas (contrato de relevo)												
Ayuda a la cooperativa y socios												
Ayudas a la renovación de plantillas en coop. (al socio que se retira)												
Ayudas a la renovación de plantillas en coop. (nuevos contratos de sociedad)												
Conciliación vida laboral-familiar (empresas)												
Conciliación vida laboral-familiar (trabajadores)												
N.º trabajadores subvencionados		2.733	2.112	2.593	3.702	6.609	10.620	12.453	15.239	15.912	11.020	4.596
Subvención total		11.383	8.967	14.580	17.904	24.438	33.408	35.553	42.840	44.689	31.605	22.476
Subvención media		—	—	4.943	4.836	3.698	3.146	2.855	2.811	2.808	2.868	4.890

Nota: En sombreado los tipos de programas vigentes en cada año.
Fuente: CESV, Memorias Socioeconómicas anuales. Elaboración propia.

La segunda línea de ayudas se dirige a facilitar la renovación de las plantillas en las empresas mediante ayudas al contrato de relevo tanto con personas desempleadas o que tengan concertado con la empresa un contrato de duración determinada (contratos de relevo a los que se refiere el artículo 12.6 del Estatuto de los Trabajadores), como mediante ayudas por renovación de plantillas en sociedades cooperativas, ya sea por retiro de la actividad laboral por parte de los socios/as cooperativistas trabajadores o de trabajo, como para la contrataciones de socios/as desempleados para cubrir las vacantes producidas por el retiro.

La tercera línea de ayudas fomenta el reparto de tiempo de trabajo, para lo cual se destinan ayudas para la eliminación de horas extraordinarias en las empresas (subvencionando la contratación de personas desempleadas), así como para sustituir a los trabajadores/as y socios/as trabajadores o de trabajo con los que se hubiese pactado o acogido a determinados supuestos de reducción o liberación de su jornada laboral (con la garantía a la reserva del puesto de trabajo o la vuelta a su jornada ordinaria).

La cuarta línea de ayudas se dirige a subvencionar los contratos de trabajo que se realicen dentro de los proyectos de empleo-formación en el ámbito local cuya fase de formación haya recibido subvención en virtud de lo dispuesto en el Decreto por el que se regulan las medidas destinadas a la mejora de la ocupabilidad y a promover la inserción laboral.

La quinta línea de ayudas se dirige a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar, mediante ayudas a personas trabajadoras por cuenta ajena que se acojan a los derechos de excedencia o reducción de jornada para el cuidado de hijos e hijas menores de seis años o mayores de esa edad con minusvalía (compensando la disminución del salario que se produce en esas situaciones), así como a entidades privadas que contraten a personas inscritas como desempleadas para sustituir a las que se acojan a los citados derechos en centros de trabajo sitos en la CAPV (mediante la bonificación hasta el 100% de la cotización empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes).

A estas cinco líneas se añade una sexta, desarrollada por el Decreto 328/2003, de subvenciones dirigidas a apoyar la creación de empresas constituidas por personas desempleadas, bien individualmente, bien bajo la forma de Comunidad de Bienes, Sociedad Civil o Sociedad Mercantil.

Esta reforma ha tenido como principal virtud el logro de una cierta normalización que facilita el análisis de los programas subvencionados en cada ejercicio al incorporarlos a alguna de esas seis líneas estratégicas (cuadro n.º 3).

Serrano y Alaez (1991) presentaban en el n.º 19 de *Ekonomiaz* el balance de una primera década de políticas de empleo en la CAPV, cuestionando el énfasis que el gobierno autónomo y las diputaciones forales venían poniendo en la incentivación a las empresas para la creación de empleo, estableciendo «un esquema muy generoso de

Cuadro n.º 3. SUBVENCIONES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO DEL GOBIERNO VASCO
(en miles de euros)

Línea de ayudas	Año				
	2004	2005	2006	2007	2008
L-1. Inserción laboral de personas con dificultades	5.599	6.817	5.145	4.834	4.668
L-2. Renovación de plantillas	8.285	7.428	6.398	3.329	5.699
L-3. Reparto de trabajo	144	152	127	116	123
L-4. Contratos en Proyectos Empleo-Formación	116	1.699	2.761	2.489	2.320
L-5. Conciliación vida laboral y familiar	17.478	19.883	21.405	14.058	833*
L-6. Creación de empresas	3.932	7.062	8.862	6.750	8.810

* A diferencia del resto de años, en 2008 sólo indican las ayudas a empresas.

Fuente: Memorias Socioeconómicas del CESV. Elaboración propia.

ayudas que cubren todos los aspectos de la práctica empresarial, desde la provisión de suelo industrial hasta la asesoría a las empresas para elaborar sus propios planes estratégicos y, por supuesto, programas de formación y reciclaje».

Esos autores dudaban entonces de que este énfasis en las subvenciones para la creación de empleo fuera eficaz, mostrándose partidarios de primar el gasto en formación:

Mientras que las políticas de formación arrojan resultados directos, las políticas industriales basadas en el apoyo a la iniciativa empresarial, poco importa la forma que adopte este apoyo, no garantiza los resultados que se pretenden. La efectividad de la política industrial está supeditada a la evolución de las expectativas empresariales, elemento determinante de la inversión productiva, y difícilmente influenciable con políticas públicas (Serrano y Alaez, 1991: 187).

Por la misma época, algunas evaluaciones de las políticas de empleo desarrolladas en España destacaban, como característica de las mismas, un menor gasto en «medidas activas» y mayor en medidas de «mantenimiento de los ingresos» en comparación con el conjunto de países europeos. Además, dentro de esas medidas activas España era uno de los países que dedicaba un porcentaje más alto de recursos a la «subvención a la creación directa de empleo y a la contratación [...] en detrimento de otras acciones como la formación profesional o los programas vinculados a la mejora de los servicios de empleo y administración de los programas» (Palacio, 1991: 326). Este «sesgo hacia “medidas pasivas”» continuará a lo largo de toda la década (Cachón y Palacio, 1999: 301). Es verdad que otros análisis concluyen, en un sentido contrario, en valorar más positivamente la incentivación de contrataciones que la formación de los desocupados (al menos, tal como se plantea generalmente) sobre el proceso de emparejamientos entre los individuos que buscan empleo y los

puestos de trabajo vacantes existentes en un momento dado (Estevao, 2003; Alujas y López Tamayo, 2006: 92). Sin embargo, son mayoría los investigadores que aportan evidencia empírica en favor de los programas de formación, especialmente cuando la evaluación de estos programas se plantea a largo plazo (Card, Kluve y Weber, 2009; Daguerre y Etherington, 2009).

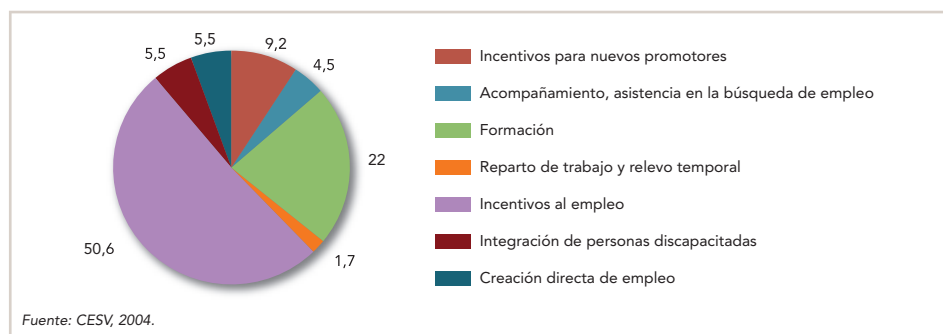
Es esta una cuestión fundamental, que nos permite diferenciar las PAE en dos grandes grupos. Por un lado, todas las acciones directamente encaminadas a la creación de puestos de trabajo: subvenciones a la contratación, bonificaciones de cuotas sociales, impulso del autoempleo, flexibilizar la entrada y salida del mercado de trabajo, formación ocupacional, mejora de la empleabilidad en general, etc. Por otro, las medidas destinadas a la adaptación del puesto de trabajo a los nuevos requisitos de un mercado laboral cada vez más incierto: formación continua, desarrollo de competencias, etc. No se trata de oponerlas entre sí, pero en demasiadas ocasiones la búsqueda de impactos en el corto plazo se convierten en empleo para hoy y desempleo o empleo descualificador para mañana.

Pues bien, en su informe sobre las PAE el CESV (2004: 94) analiza el reparto porcentual del gasto en Euskadi según el tipo de programa, entre 1998 y 2000, concluyendo que:

- la partida de gasto principal (el 50,7% del total) es la dirigida a incentivar el empleo, destacando dentro de esta partida los fondos dirigidos a la «mejora de la empleabilidad» materializados en bonificaciones en las contribuciones a la Seguridad Social;
- mientras que la formación, suponiendo la segunda partida en importancia, sólo alcanza el 22% del gasto en PAE en la CAPV (gráfico n.º 3).

En comparación, la composición del gasto en PAE en la Unión Europea era, en la misma época, de un 17% para incentivos al empleo y de un 31% para formación.

Gráfico n.º 3. **REPARTO PORCENTUAL DEL GASTO EN LAS PAE SEGÚN TIPOLOGÍA DEL PROGRAMA. PROMEDIO 1998-2000**



En todo caso, la actividad formativa resulta un elemento fundamental de las PAE, diferenciada en tres grandes categorías en función del colectivo al que se dirige: formación ocupacional (dirigida a las personas desempleadas), formación continua (dirigida a personas ocupadas) y formación reglada (orientada a estudiantes, particularmente a quienes cursan Formación Profesional y Módulos Profesionales). HOBETUZ, Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua, ha sido desde su creación en 1996 el organismo que promueve y gestiona la formación profesional continua en la CAPV.

En 2008 el Gobierno Vasco dedicó un total de 19 millones de euros a financiar el conjunto de programas y acciones de formación de su Dirección de Empleo y Formación, un 33% más que en el año precedente. El grueso de estos fondos, el 61%, se destinaron a acciones de formación ocupacional. ¿Qué valoración cabe hacer de estas acciones y programas?

Las *Memorias Socioeconómicas* del CESV recogen cada año información tanto sobre las acciones de formación profesional continua como sobre el conjunto de programas y acciones de formación de la Dirección de Empleo y Formación del Gobierno Vasco. Resulta, sin embargo, imposible construir una serie temporal que refleje la evolución de dichas acciones a partir de esa información. De nuevo nos encontramos ante un déficit de estandarización en la recogida y publicación de los datos, que en ocasiones se concreta en variaciones muy significativas para un mismo año de una memoria a otra.³ Se trata, en todo caso, de una información meramente cuantitativa, referida a número de acciones, número de participantes e importe de la subvención.

Tampoco las evaluaciones de los distintos planes de empleo del Gobierno Vasco son lo suficientemente informativas. En lo que se refiere a la valoración de los programas de formación desarrollados en el marco del Plan de Empleo 2000-2003, ésta recibe la calificación de «bastante favorable» (6,48 puntos en una escala de 0 a 10), siendo el programa de Formación Ocupacional el mejor valorado (7,6). En general, la evaluación de los puntos fuertes y débiles de estos programas de formación se fija en aspectos de funcionamiento, contenido y gestión. La única referencia existente a algo que podríamos considerar evaluación *ex post* o de resultados es aquella en la que se indica que «estos programas obtienen altos niveles de inserción (en muchos casos a corto plazo), favoreciendo además la mejora general de los niveles de empleabilidad de las personas beneficiadas con estos cursos de formación, consecuencia

³ Se da incluso el caso de que los datos correspondientes a algunos años, como por ejemplo el 2006, cambian sustancialmente de una memoria a otra, sin ninguna explicación. Así, en la *Memoria Socioeconómica 2006* se computa un desembolso total de 19.599.651,98 € correspondiente a los fondos destinados a financiar en ese año los distintos programas y acciones de formación de la Dirección de Empleo y Formación del Gobierno Vasco. Sin embargo, en la *Memoria Socioeconómica 2007* la cifra recogida para 2006 por el mismo concepto es significativamente distinta: 12.207.751 €. También varían el número de acciones y de participantes.

fundamentalmente de su orientación hacia ocupaciones que demanda el mercado laboral» (Gobierno Vasco, 2003: 79-84).⁴ Las mismas carencias de información las encontramos en la evaluación del Plan de Empleo 2003-2006, al menos tal y como se recoge en el texto del Plan 2007-2010. Por ejemplo:

La información disponible sobre la satisfacción y grado de inserción laboral de las personas que participaron en acciones de formación durante los años 2004 y 2005 permite comprobar que, por lo que se refiere al año 2004, el grado de inserción laboral alcanzada por las personas que participaron en acciones de formación ocupacional alcanzó un 78,4%, donde la inserción femenina fue del 75,6% y la del colectivo de jóvenes llegó al 76,9%. El análisis de satisfacción global percibida por estas personas con relación a las acciones formativas realizadas fue de 7,79 sobre 10.

Por su parte, los datos para el año 2005 muestran que la inserción global de los participantes en acciones de formación ocupacional fue del 69,6%, alcanzando hasta un 73% en el caso de las mujeres y un 66% entre las personas jóvenes. Los niveles de satisfacción con las acciones recibidas llegó al 7,85 sobre 10 (Gobierno Vasco, 2007a: 54-55).

Mujeres, jóvenes y personas paradas de larga duración han sido considerados en los distintos Planes de empleo como «colectivos especiales afectados particularmente por el problema del desempleo» (Gobierno Vasco, 2003: 30). Pero junto a estos también se han considerado «colectivos más desfavorecidos» merecedores de especial atención a mayores de 45 años, perceptores de ayudas sociales, personas con discapacidades, personas en riesgo de exclusión social e inmigrantes con permisos de residencia (Gobierno Vasco, 2003: 66). Todas ellas han sido objeto de diversas intervenciones institucionales —planes, programas y acciones— con resultados distintos (Arteaga, 2001; CIDEA, 2009a). Sin embargo, el CESV sostiene que en el diseño de los programas desarrollados no hay una concreción clara en relación a los usuarios potenciales a los que se dirigen, «sino que se plantean de una forma abierta, dejando la opción de la incorporación de rangos amplios de edad, por ejemplo, o de especificidad de ciertos colectivos (se dirige a los desempleados, luego también a los desempleados discapacitados, por ejemplo» (CESV, 2004: 102).

4. DIVERSIDAD DE AGENTES, COORDINACIÓN DEFICIENTE

El CESV abre su estudio sobre las políticas activas en la CAPV y en la UE señalando un aspecto esencial, que explica la dificultad a la que nos enfrentamos cuando se evalúan estas políticas: se trata de la cantidad y diversidad de instituciones que realizan PAE y la escasa coordinación entre ellas (CESV, 2004: 5). El mapa de recur-

⁴ Evaluación realizada mediante el procedimiento de remisión de un cuestionario de valoración a 11 instituciones públicas y privadas vascas activas en materia de empleo (ayuntamientos, agencias de desarrollo, empresas de economía social, asociaciones de centros públicos y privados de formación profesional, entidades financieras activas en este campo, etc.) (Gobierno Vasco, 2003: 78).

sos de las PAE en la CAPV que se incluye en el informe del CESV (2004: 72-73) resulta, ciertamente, complejo, incluyendo a las siguientes instituciones con capacidad de financiación y/o gestión:

1. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (hoy de Trabajo e Inmigración), a través fundamentalmente del Instituto Nacional de Empleo, INEM (en la actualidad Servicio Público de Empleo Estatal, SEPE), pero también de entidades como la Fundación tripartita para la formación en el empleo, FORCEM.
2. Gobierno Vasco, a través de entidades como el Servicio Vasco de Empleo, LANBIDE (entonces LANGAI) y de la Sociedad Pública para la Promoción de la Formación para el Empleo, EGAILAN, o la Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua, HOBETUZ.
3. Las diputaciones forales, con sus distintos departamentos relacionados con la promoción económica y el empleo.
4. Los municipios, la Asociación de Municipios Vascos, EUDEL y, en Bizkaia, la Red BEHARGINTZA.
5. Las Agencias de Desarrollo Comarcal y la asociación que las agrupa, GARAPEN.
6. Toda una serie de entidades privadas o de iniciativa social, como la ONCE, BBK Fundazioa, Cáritas, Fundación Novia Salcedo, Sartu, o iniciativas de los diversos sindicatos y organizaciones patronales.

También en la evaluación del Plan de Empleo 2000-2003 se destaca la insuficiente coordinación de las acciones desarrolladas por las distintas instituciones implicadas como una de sus principales carencias: «En un mismo ámbito geográfico es posible la coexistencia habitual de actuaciones paralelas por parte de diversas instituciones, sin que existan mecanismos estables de comunicación y seguimiento coordinado», de manera que «a veces las entidades compiten entre sí» (Gobierno Vasco, 2003: 103). No es sólo que se produzcan duplicidades y fallos de coordinación por la existencia de dos realidades competenciales, la estatal y la autonómica, sino que esta descoordinación y la consiguiente ineficiencia que conlleva es también una característica de las actividades desarrolladas en el espacio competencial vasco. La constitución del Consejo Vasco del Empleo mediante el Decreto 258/2000, de 5 de diciembre, concebido como el órgano de asesoramiento de la CAPV en materia de políticas activas de empleo, y como el lugar de encuentro entre las instituciones coordinadas en el Plan (Gobierno, diputaciones y ayuntamientos) y los agentes socioeconómicos, no ha servido para poner fin a este déficit de coordinación.⁵

⁵ Este primer decreto ha dado lugar a dos decretos posteriores en 2001 y 2004, derogador cada uno de ellos del texto anterior. La lectura del informe del Consejo de Relaciones Laborales previo a la aprobación del Decreto 21/2004, de 15 de junio, de creación, regulación y funcionamiento del Consejo Vasco de Empleo es ilustrativa de las dificultades de coordinación a las que nos venimos refiriendo (http://www.crl-lhk.org/c_activconsulta_informe0304.htm).

El Plan de Empleo 2003-2006 se refiere a esta cuestión en su preámbulo, contemplando en consecuencia el impulso a la coordinación como una de sus líneas de actuación prioritarias. Una coordinación, según el Plan, basada en «el reconocimiento expreso de la autonomía de las partes y en la búsqueda de acuerdos interinstitucionales «de geometría variable» para desarrollar conjuntamente proyectos para el empleo» (Gobierno Vasco, 2003: 14). El Plan subraya como primera orientación general intensificar el liderazgo del Gobierno Vasco en materia de política de empleo, aunque «sin perder de vista la necesaria colaboración con otras instituciones y agentes que también llevan a cabo acciones en este terreno o participan en las mismas» (Gobierno Vasco, 2003: 132-133). Este énfasis en el liderazgo tiene como corolario la reivindicación de un servicio de empleo propio, directamente dependiente del Gobierno Vasco, que funcione como una agencia integrada combinando las funciones de intermediación, gestión del desempleo y desarrollo de políticas activas de empleo, una vez transferidas las competencias al respecto (Gobierno Vasco, 2003: 137). El Plan propone como instrumento más idóneo para lograr tanto el liderazgo del Gobierno en materia de políticas activas de empleo como la efectiva integración de las mismas la elaboración de una Ley de empleo para la CAPV, con los siguientes objetivos:

- a) Definir los principios rectores de la política de empleo, principios que «no se encuentran expresamente recogidos de forma integral en ninguna disposición jurídica, dado que no existe una única norma autonómica que se refiera a todo el conjunto de políticas activas».
- b) Ordenar las políticas de empleo ocupacional.
- c) Crear un marco para la integración y coordinación de los distintos agentes institucionales que actúan en este marco, para ganar en eficacia.
- d) Desarrollar medidas (fundamentalmente económicas) para el fomento del empleo.
- e) Crear —«en su caso»— y regular el Servicio Vasco de Empleo.⁶
- f) Ordenar y regular el marco de actuación de las entidades que cooperen y colaboren con ese Servicio (Gobierno Vasco, 2003: 266-269).

Esta Ley de empleo no ha pasado de la fase de anteproyecto, texto que fue objeto de un dictamen demoledor del CESV.⁷ Sus conclusiones reflejan bien a las claras algunos de los peores males de las políticas de empleo desarrolladas en la CAPV a las que nos hemos venido refiriendo, en particular las que se refieren a la falta de coordinación y a todo lo que esto comporta (inadecuada evaluación, especialmente):

1. Presenta una escasa eficacia jurídica en tanto no se produzca el traspaso efectivo de las competencias pendientes; resulta vacuo al regular materias cuya

⁶ Se considera que este Servicio Vasco de Empleo «se encuentra ya creado en la CAPV», tomando como referencia la creación y funcionamiento de EGAILAN y LANGAI.

⁷ Dictamen 2/06 sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo de la Comunidad Autónoma Vasca. <http://www.cesvasco.es/LinkClick.aspx?link=dictamenes%2fdict206.pdf&tabid=88&mid=574>

- responsabilidad no se tiene y cuyo alcance se desconoce; y pretende suplir la falta de traspaso de las políticas de empleo por la vía de su duplicación.
2. No realiza una definición competencial clara y precisa, ni se aborda con decisión la coordinación institucional necesaria para evitar duplicidades entre los agentes intervinientes en este ámbito [...] Siendo una Ley el instrumento idóneo para ello, se está dejando pasar la oportunidad de cimentar los elementos fundamentales de una gestión eficaz: la clarificación del reparto competencial interno y su correspondiente sistema de coordinación.
 3. Crea nuevas estructuras de participación, con funciones meramente nominales y sin las suficientes competencias que garantizarían la necesaria intervención activa y una coparticipación real en la dirección y planificación de la política de empleo de la CAPV, que abundan en la política de expansión en el número de órganos consultivos y asesores del Gobierno en los últimos años, y que minusvalora la propia función consultiva y la representatividad y posición de las organizaciones sindicales y empresariales que reiteradamente han demandado una participación tripartita y paritaria en materia de empleo.

En resumen, considera que este Anteproyecto de Ley de Empleo de la CAPV es una ley virtual que desaprovecha la oportunidad para haber elaborado una ley que permita una política de empleo eficaz en la CAPV, ya que no incide en los verdaderos problemas que se vienen produciendo en esta materia en nuestra comunidad por lo que persistirán la descoordinación entre las diferentes administraciones, la ineficiencia y las duplicidades que se producen hasta la fecha.

A este Dictamen el sindicato LAB incorporó un voto particular con el que expresaba su exigencia de un marco propio de relaciones laborales, entendida como «reivindicación previa e imprescindible para poder desarrollar sin injerencias externas una auténtica política de empleo, eficaz y de carácter integral». Esta referencia nos da pie para introducir en nuestra reflexión, aunque sea someramente, la cuestión del diálogo entre los agentes sociales. O de su ausencia, diríamos mejor. A diferencia de lo ocurrido en el conjunto del Estado, donde se ha desarrollado una cultura y una práctica de concertación entre los sindicatos más representativos y las organizaciones empresariales, en Euskadi la práctica no ha sido esa. Esta situación no se puede explicar sin atender a la existencia del sindicato ELA-STV, a su orientación ideológica hacia la constitución de un «sindicalismo de contrapoder» (Letamendía, 2004) y a su rechazo frontal del «modelo de diálogo social de consenso que constituye la base del sistema español de relaciones laborales» (Dufour y Hege, 2009). Si hasta 1994 no han faltado los acuerdos suscritos entre los sindicatos y las organizaciones empresariales vascas, a partir de esa fecha la creciente importancia de la reivindicación por parte de ELA y LAB del marco vasco de relaciones laborales (Kaiero, 1999; 2004) ha llevado aparejada la deslegitimación, en mayor o menor medida, de todas las instancias de diálogo y concertación para el empleo, e incluso al abandono de éstas por parte de los sindicatos nacionalistas.

5. ¿CÓMO DE ACTIVADORAS HAN RESULTADO LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO?

Los diversos Planes de empleo propuestos por el Gobierno Vasco distinguen entre *Objetivos Finalistas*, planteados en términos de incrementos de las tasas de empleo y de actividad y de reducción de la tasa de desempleo hasta aproximarse a la media europea y a los objetivos marcados por la Estrategia Europea de Empleo, y *Objetivos Operativos*, reflejados en los distintos tipos de programas a aplicar y formulados en términos de nivel de actividad anual a alcanzar al final de cada período.⁸ En lo que se refiere a los Objetivos Finalistas, fijados en términos de tasas de actividad y de paro, éstos han sido alcanzados de manera satisfactoria, o se ha estado muy cerca de conseguirlo, en los periodos 2000-2003 y 2003-2006 (Gobierno Vasco, 2003: 101-102; Gobierno Vasco, 2007: 50). Resulta, sin embargo, sumamente desconcertante la manera en la que se concluye el capítulo de evaluación del Plan de Empleo 2000-2003:

Obviamente, la situación de bonanza económica registrada por la economía vasca en el período considerado ha sido un factor clave en la obtención de estos indicadores de empleo tan satisfactorios. Sin embargo, y hecha esta consideración general, es importante no perder de vista el papel de las propias instituciones públicas y privadas vascas, las cuales han participado de forma muy activa aportando un esfuerzo considerable en la lucha contra el desempleo y el apoyo a la creación de empleo.

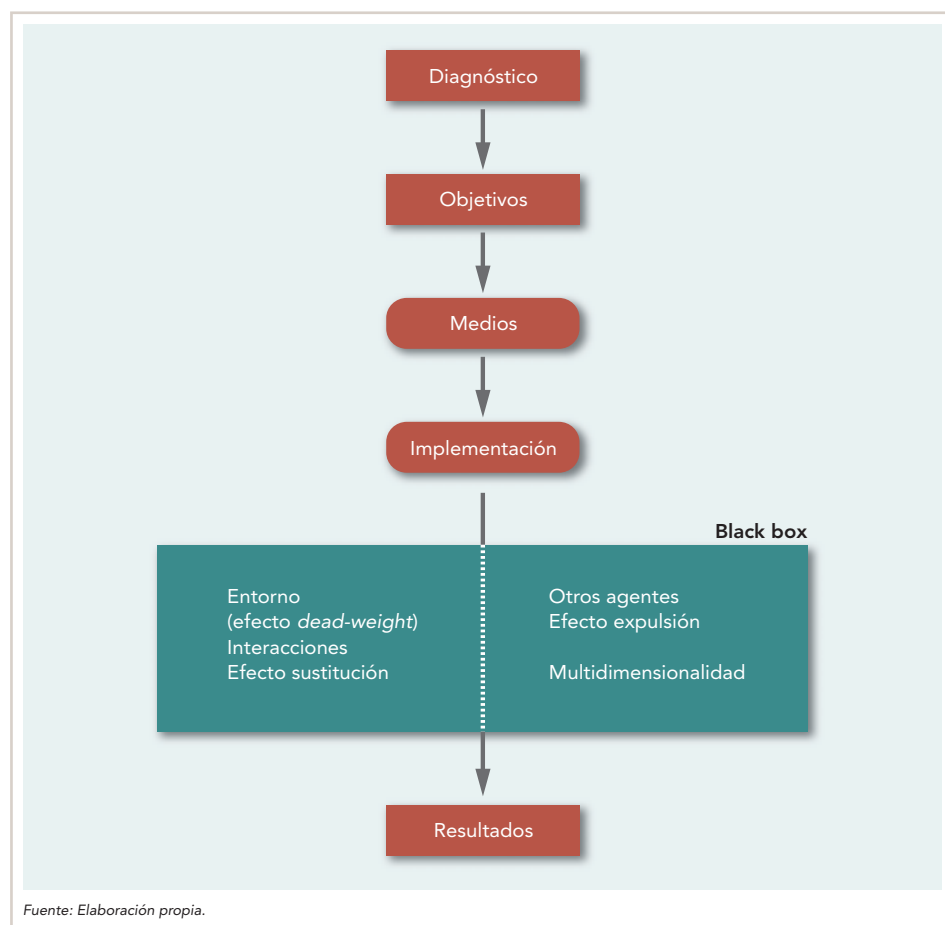
[...] a manera de conclusión final, la valoración del Plan realizada por Egailan sugiere que el Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003, con todas las limitaciones señaladas y sus ámbitos de mejora, ha contribuido a los buenos resultados registrados por el mercado laboral vasco, *sin poder precisar en qué medida lo ha hecho* (Gobierno Vasco, 2003: 102, 104. Las cursivas son nuestras).

En efecto, el período 2000-2003 fue realmente bueno para el empleo en la CAPV: la tasa de actividad pasó del 53,4 al 55,4, la de ocupación creció desde el 46,8 al 50,5 y la de paro se redujo desde el 12,5 hasta el 8,8 al final del período. Lo mismo ocurre con la evaluación del Plan de Empleo 2003-2006. En términos generales, los objetivos finalistas propuestos se cumplieron sobradamente; pero en un contexto de nuevo muy favorable para el empleo (con un descenso del paro hasta un increíble 3,4%) no se distingue en ningún momento entre el impacto de las medidas adoptadas y la influencia del contexto (Anexo).

⁸ La denominación de estos dos tipos de objetivos ha ido cambiando en los distintos Planes de empleo. En el Plan 2007-2010 se habla de «objetivos finalistas» y de «objetivos operativos». En el Plan 2003-2006 se utilizan las expresiones «objetivos finalistas» y «objetivos instrumentales». En cuanto al Plan 2000-2003, se refiere a «objetivos prioritarios» (y dentro de estos, a unos «objetivos numéricos» referidos a tasas de actividad y de paro) y a «medidas y actuaciones». Esta falta de conceptualización estandarizada es también indicador de una deficiente cultura de la evaluación.

En la práctica, el modelo de evaluación macroeconómica de las políticas de empleo aplicadas no deja de ser una «evaluación de caja negra» (*black box evaluation*), en la que, desde una perspectiva macroeconómica, no se controla el efecto de la conjuntura económica y laboral sobre los resultados de los planes, programas o acciones, impidiéndose de esta manera abordar, entre otros efectos del entorno, el denominado efecto *dead-weight*, es decir, aquellos resultados que se hubieran producido, de igual forma, en ausencia del programa en cuestión (gráfico n.º 3).

Gráfico n.º 3. **EVALUACIÓN DE «CAJA NEGRA» (BLACK BOX EVALUATION)**



Pero no sólo nos encontramos con dificultades para proceder a evaluar las políticas de empleo desarrolladas desde una perspectiva macroeconómica. Tampoco es fácil hacerlo desde la perspectiva microeconómica, es decir, atendiendo a los efectos que los distintos programas han tenido sobre las personas participantes en los mismos. Existe un déficit de evaluación que se genera por la dificultad intrínseca que

supone no poder contar con un grupo de control con el que comparar los resultados obtenidos por las y los participantes en las diferentes acciones.

Además en su evaluación de las PAE en Euskadi el CESV alertaba del escaso seguimiento posterior de los participantes en los diversos programas, en los siguientes términos: «El seguimiento de las personas que participan en los programas PAE desarrollados en la CAPV es escaso considerado en términos generales. Así, y en el caso de las tres cuartas partes de los participantes que finalizan los programas, no existe ninguna información sobre la situación posterior de los mismos (si se han incorporado a algún trabajo, qué tipo de trabajo es, están en paro, etc.)» (CESV, 2004: 156-157). Ni tan siquiera existía en aquellos momentos un registro centralizado de las personas participantes en los programas PAE, con la consecuencia de que «una misma persona haya podido participar en diversos programas gestionados por distintas entidades sin que cada una de las mismas tenga constancia de ello» (CESV, 2004: 160).

¿Y qué decir de la calidad del empleo creado? Euskadi no es ajena al proceso generalizado de sustitución de la norma social de empleo keynesiana (fundada en la estabilidad regulada) por la norma social de empleo flexible (Zubero, 2006). En su *Informe Socioeconómico de la C.A. de Euskadi 2006* el EUSTAT observa que la relación laboral típica hasta hace bien poco (indefinida, a tiempo completo y de plantilla) también cede terreno en Euskadi frente a un nuevo modelo emergente de relación laboral temporal, parcial y externa (EUSTAT, 2006). En el mismo sentido, LANBIDE advierte en uno de sus trabajos sobre el empleo en Euskadi:

El trabajo a tiempo parcial, modalidad de trabajo deseada por unos y criticada por otros, tiene cada vez más peso en el conjunto de trabajadores vascos. Ha pasado de un 9,3% en 2001 a un 13,7% en 2006, aunque todavía se encuentra 5 puntos por debajo de la media europea. Es previsible que esta modalidad siga incrementándose en el futuro. Y si hasta el momento ha demostrado su eficacia para avanzar en el aspecto cuantitativo del empleo, debe demostrar su valía para avanzar también en la parte cualitativa de éste, para lo que es importante que su desarrollo sea voluntario, no el meramente impuesto por las necesidades del sistema productivo (Lanbide, 2008: 8).

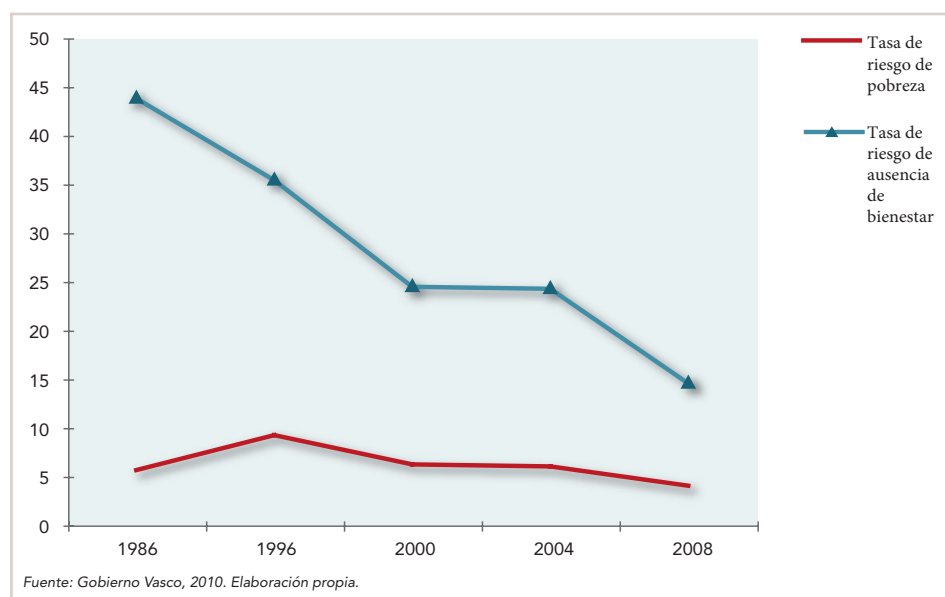
Carecemos en estos momentos de un análisis como el presentado en 2003 por Jesús R. Marcos y Elena Goñi, técnicos e investigadores del EUSTAT, sobre la calidad del empleo en Euskadi (Marcos y Goñi, 2003). Sería de enorme interés replicarlo en la actualidad, al igual que otro trabajo elaborado por el primero de ellos relativo a las transiciones en el mercado laboral vasco entre 1994 y 2006 (Marcos, 2008). Pero si en un contexto de bonanza económica como el que existía a lo largo de todo el período considerado en ambos análisis podían constatarse indicadores de baja calidad en el empleo —como, por ejemplo, la elevada tasa de permanencia en situaciones de eventualidad o temporalidad, entre el 54 y el 68%, con una tendencia al aumento— no cabe esperar mejoras en la actual situación de profunda crisis.

6. ¿CÓMO DE PROTECTORAS HAN RESULTADO SER LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL?

A diferencia de lo expuesto para el caso de las PAE, las políticas de protección social desarrolladas en la CAPV han sido objeto de abundantes y precisas evaluaciones. Resulta fundamental, en este sentido, el trabajo realizado por el personal del Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, con el apoyo y colaboración del Centro de Documentación y Estudios SIIS.

La conclusión general a la que llegan, creemos que adecuadamente, es que «la acción institucional vasca contra la pobreza ha resultado efectiva en el control de los procesos de riesgo de empobrecimiento que afectan a la población» (Sanzo, 2009: 297).

Gráfico n.º 4. **EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE RIESGO DE POBREZA Y DE RIESGO DE AUSENCIA DE BIENESTAR EN EUSKADI (1986-2008)**



Por otro lado, un reciente estudio elaborado por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco señala que la renta de garantía de ingresos ha contribuido a mantener 26.770 puestos de trabajo que, de lo contrario, se hubieran perdido por la crisis. De ellos, 4.567 están ligados al fomento del consumo sostenido gracias a la percepción de este subsidio, mientras que 22.203 están relacionados con el sistema de estímulos de empleo relacionados con la renta básica. El total de empleos mantenidos supondría, según este estudio, el 40,4% de los no perdidos en Euskadi, en comparación con los destruidos en el resto del Estado. Por ello, el estudio

concluye que la renta de garantía de ingresos ha facilitado «un menor impacto del desempleo y de la temporalidad», y una «mayor resistencia de Euskadi a la crisis». La ausencia de estas ayudas sociales repercutiría también en el PIB, que se reduciría en dos puntos porcentuales (Gobierno Vasco, 2010).

Otra cosa es que hayan funcionado en la misma medida las iniciativas destinadas a mejorar la inserción laboral de las personas perceptoras de esta renta, como los convenios de inserción o el programa Auzolan.

Las evaluaciones realizadas ponen de manifiesto las dificultades de las personas perceptoras de rentas básicas para la consecución de la inserción en el mercado laboral. Y aunque es cierto, como se señala, que estas dificultades «no pueden atribuirse de forma exclusiva a deficiencias de los dispositivos implementados» sino también a las propias características de esas personas y a la relación que el mercado de trabajo establece con ellas, mediante la eventualidad laboral y los bajos salarios (Gobierno Vasco 2007b: 17), no es menos cierto que son precisamente esas características y esas dinámicas del mercado de trabajo las que justifican las acciones y programas evaluados.

Convendría, por otro lado tener muy en cuenta esta realidad y las dificultades que comporta precisamente en un momento como el actual, en el que se afronta desde el Gobierno Vasco un ambicioso proyecto de revinculación de las políticas de protección y de activación mediante el Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Atendiendo especialmente a lo señalado por el CESV en su Dictamen 7/10 relativo a dicho Anteproyecto, cuando pone en duda la eficacia que puedan tener los denominados Convenios de Inclusión Activa, instrumento central para la incorporación al mercado de trabajo según son definidos en el texto del Anteproyecto.⁹ Aunque el CESV valora positivamente que la modificación de la normativa establezca el empleo como punto central para lograr la inclusión social, duda de la eficacia de los Convenios de Inclusión Activa en los términos señalados. A juicio del CESV, «va a ser difícil que unos convenios cuyo contenido ha de ser acordado por Lanbide y por la persona interesada sean operativos». Este propósito personalizado genera compromisos para ambas partes, de los que se derivan obligaciones, y el problema consistirá en garantizar una oferta de servicios accesibles y adaptados, que cumpla con los compromisos suscritos en el convenio, «algo que requerirá, además, de mucho tiempo y personal» (CESV, 2010).

⁹ El CESV destaca en su Dictamen los cambios introducidos en el Capítulo I del Título III de la Ley, el titulado «Convenios de Inclusión», que ahora pasa a denominarse «Convenios de Inclusión Activa». Mediante las modificaciones que se realizan en el artículo 65 y siguientes se redefinen la naturaleza y objetivos de los convenios de inclusión, como «documentos de carácter abierto y dinámico que diseñan un proceso o itinerario de inclusión personalizado, generando un compromiso del que se derivan obligaciones... Los convenios de inclusión activa incluirán acciones encaminadas a permitir el acceso a un puesto de trabajo o a la mejora de la situación laboral en los términos que se determinen, en particular, acciones preformativas, formativas, de búsqueda de empleo e intermediación laboral».

7. BALANCE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

En este último apartado plantaremos una reflexión que pretendemos articulada en torno a cuatro consideraciones, que las trataremos de modo separado:

1. La necesidad de mejorar en la evaluación de las políticas de empleo y cohesión social.
2. La búsqueda de un modelo de conexión entre protección y activación que, so pretexto de combatir un supuesto efecto desincentivador del tipo de las trampas de pobreza, no suponga en la práctica el debilitamiento de los derechos sociales y el incremento de la vulnerabilidad de individuos y familias.
3. La inclusión de las políticas de empleo en un entramado de políticas económicas y sociales que den coherencia a las intervenciones que se realizan.
4. La superación de distinciones demasiado estrechas entre políticas activas y políticas pasivas.

7.1. La necesidad de mejorar en la evaluación de las políticas de empleo y cohesión social

En su informe sobre las políticas activas de empleo en la CAPV el CESV dedica un amplio apartado a la valoración de la efectividad de las PAE desarrolladas en nuestra Comunidad (CESV, 2004: 151-160, 170-179). De entre las cuestiones señaladas nos interesa destacar en este momento tres de ellas, a las que ya nos hemos referido: la falta de delimitación a priori de los colectivos a los que se dirigen los programas de PAE; la inexistencia de un registro centralizado de participantes en esos programas; y el escaso seguimiento posterior de los participantes. Las tres indican un grave déficit de evaluación tanto *ex ante* (o de diseño), como *en curso* (o de seguimiento) y también de evaluación *ex post* (o de impacto).

Es de sobra sabido que evaluar políticas de inclusión resulta especialmente complicado. Nos lo recuerda Joan Subirats en esta misma publicación advirtiendo de la multiplicidad de objetivos que de ordinario rodean a estas políticas: objetivos múltiples en la mayoría de los casos, dada la multidimensionalidad característica de los fenómenos de exclusión social, y objetivos contradictorios, o cuando menos difícilmente conciliables, casi siempre (aspirar a la excelencia en la educación sin que por ello se deje fuera a nadie, mejorar la competitividad y productividad de la economía e integrar a todos en el empleo, etc.) (Subirats, 2005: 29). Esta dificultad nos invita a ser moderados en nuestros juicios sobre las evaluaciones realizadas hasta ahora, pero también nos obliga a ser exigentes en su mejora.

Sin evaluaciones adecuadas resulta imposible tanto dar cuenta de las decisiones adoptadas y de los programas ejecutados como de aprender a partir de la práctica desarrollada. Y ambas cosas, transparencia y reflexividad, son dimensiones imprescindibles para la acción política en estos tiempos en los que se han incrementado

tanto las incertidumbres que rodean a la toma de decisiones como las exigencias ciudadanas de participación en los asuntos que afectan directamente a su bienestar.

Sin ellas bien pudiera ocurrir, como señalan diversos análisis, que en el diseño y aplicación de las PAE prime más su función político-electoral que sus efectos reales sobre el mercado de trabajo. Desde esta perspectiva, la implantación de este tipo de políticas de mercado de trabajo tendrían mucho que ver con motivaciones electorales, de manera que los gobiernos incrementarían los presupuestos para estas políticas relativamente al margen de su eficacia en el medio y largo plazo, con el objetivo de transmitir a los electores una imagen de preocupación por el empleo y la exclusión social, buscando el logro de impactos de corto plazo sobre ambos factores (Mechtel y Potrafke, 2010; Bonoli, 2010).

7.2. Búsqueda de un modelo de conexión entre protección y activación

Este énfasis en la evaluación es aún más necesario si tenemos en cuenta el positivo esfuerzo por evitar la constitución de dos ámbitos crecientemente estancos, el de la activación laboral y el de la protección social, que ha caracterizado desde el principio las iniciativas del Gobierno Vasco y que ahora se quiere consolidar. Escriben los redactores del *II Plan Interinstitucional de Inclusión Social 2007-2009*:

Aunque presente en las políticas sociales y de empleo de diversos países desde los años 70, la activación, es decir, la introducción, o el refuerzo, de un vínculo explícito entre, de una parte, la protección social y, de otra, la participación laboral se constituye a lo largo de los años 90 como el principal objetivo de las políticas sociales. Las personas expertas coinciden en señalar sin embargo que no existe un modelo único de activación y que las fórmulas elegidas para hacer realidad este objetivo van desde el *workfare* de inspiración liberal fundamentalmente basado en la imposición de sanciones y estrictos límites temporales, a las políticas aplicadas en los países escandinavos, que combinan prestaciones universales de elevada cuantía con una oferta generalizada de programas de empleo y formación (Gobierno Vasco, 2007b: 29).

A este respecto, en los últimos años el modelo danés de empleo, parece resumir esta conexión en la fórmula de la *flexicurity* o flexiseguridad. ¿Podría éste ser un modelo para conciliar activación y protección en el que se mire la CAPV? Durante la última semana del mes de enero de 2007 una delegación de la Diputación Foral de Vizcaya viajó a Dinamarca con el fin de conocer sobre el terreno el particular funcionamiento de un modelo de mercado de trabajo que parece haber conseguido algo que en cualquier otro lugar hoy parece imposible: equilibrar dos exigencias aparentemente antagónicas, como son la flexibilidad de su mercado de trabajo y la seguridad de los trabajadores que concurren en el mismo. Equilibrio que un documento elaborado por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*) caracteriza así: «El mercado de trabajo danés es tan flexible como el mercado

de trabajo británico y, al mismo tiempo, los empleados gozan de un nivel de seguridad similar al que ofrece el mercado de trabajo sueco» (Eurofound, 2005)

El Plan de Empleo 2007-2010 señalaba a este respecto que «parece claro que los modelos de flexiseguridad óptimos se asientan en un esquema de intervención y en unos sistemas de protección social diferentes al nuestro y en una estructura, trayectoria y cultura de participación de los agentes sociales que no existe en nuestra realidad» (Gobierno Vasco, 2007a: 7). Con la misma cautela, en noviembre de 2008 el entonces Director de Empleo y Formación del Gobierno Vasco advertía en el prefacio a un estudio sobre el posible desarrollo de un modelo de flexiseguridad en la CAPV: «Analizar un modelo económico y social generado en países nórdicos y considerar la hipotética importación del paradigma de la flexiseguridad, o de parte de sus elementos definitorios, merece una prudencia que responda a la envergadura del proyecto. Reflexionar sobre la flexiseguridad supone reflexionar sobre nuestro modelo de bienestar, por lo que debería huirse de consideraciones apasionadas, «recetas mágicas» o de la tentación de importar «paraísos imposibles», para centrarnos en las oportunidades que otros modelos nos ofrecen» (CIDEDEC, 2008: 7-8). Y el mismo estudio del CIDEDEC concluye que, a pesar de la existencia en la CAPV de algunas condiciones que en principio podrían servir como base para una progresiva evolución hacia ese modelo —entre otras, las políticas activas desarrolladas, la potente red de garantía de ingresos o el importante esfuerzo de adaptación del sistema vasco de empleo a sus usuarias y usuarios—, en su conjunto las condiciones actuales de la CAPV están muy lejos de poder intentar con éxito implantar el modelo danés:

Ni las tasas de ocupación ni la presión fiscal actual garantizarían unos niveles de ingresos que permitieran el elevado gasto en políticas activas que conlleva. Además, la falta de transferencia de competencias y la diversidad de agentes institucionales que operan en el mercado laboral tampoco contribuyen a crear el clima necesario para su desarrollo. Sin embargo, el aspecto más crítico del modelo es probablemente la falta de confianza en los agentes sociales, en particular hacia los sindicatos, y de los propios trabajadores, en que la flexiseguridad garantice realmente la segunda parte del binomio (seguridad) y no sea un mero pretexto para dismantelar los restos de un Estado del bienestar que se percibe en retroceso en toda Europa (CIDEDEC, 2008: 91-92).

Compartiendo las cautelas hacia la posibilidad de generalizar el modelo danés (Zubero, 2007), en cualquier caso el reto sigue planteado.

El mercado de trabajo es una institución social. Trabajar no es, sin más, producir, o vender la fuerza de trabajo; es hacerlo en un marco de normas sociales que definen lo que es empleo y lo que no es, lo que es y no es un buen empleo, lo que es ser un buen trabajador, etc., y en un marco de regulaciones legales que organiza en la práctica la actividad laboral. De ahí el acierto de Carlos Prieto cuando señala: «La noción de empleo que habitualmente se utiliza es muy pobre y en modo alguno ex-

presa toda la riqueza social y política de su contenido, que, pensamos, sólo se puede expresar si lo entendemos como *norma social*» (Prieto, 1999: 10). Esta norma de empleo ha sido siempre objeto de lucha y de conflicto, variando a lo largo de los años. Es esta norma social la que ha cambiado profundamente en las últimas dos décadas. Esta transformación, convertida en objeto fundamental de la reflexión sociológica sobre el trabajo, ha recibido denominaciones diversas por parte de distintos autores: *informatización del trabajo* (Castells, 1992), *metamorfosis del trabajo* (Gorz, 1995), *metamorfosis de la cuestión social* (Castel, 1997), *trabajo perdido* (Castillo, 1998), *empleo débil* (Alonso, 2000), *nuevo orden laboral* (Gee, Hull y Lankshear, 2002), etc. Todas ellas apuntan a un hecho de enorme relevancia teórica y práctica: las transformaciones que está experimentando el mundo del trabajo son estructurales y afectan al núcleo mismo de las condiciones de producción y de reproducción de las sociedades modernas, hasta el punto de que definen no sólo un nuevo horizonte para el empleo, sino para todas las instituciones sociales centrales: familia, escuela, gobierno, etc.

Cabe, por supuesto, una mirada que, sin desconocer todos estos problemas, aspira a repensar el trabajo en las nuevas condiciones económicas, tecnológicas y sociales, buscan unir de nuevo lo que hoy está desunido: el desarrollo de una actividad laboral que permita llevar una vida autónoma. Por aquí van entre otras, propuestas como la de la *flexibilidad sostenible* (Carnoy y Castells, para la OCDE), el *sistema de trabajo multiestratificado* (Giarini y Liedtke, para el Club de Roma), el *nuevo estatuto profesional* (Supiot, para la Unión Europea), el *trabajo cívico* (Beck, para la Comisión Alemana para el Futuro de los Gobiernos Regionales de Baviera y Sajonia), el *trabajo decente* (OIT), etc. Por el momento, sin embargo, esta transformación en la norma social de empleo (de la estabilidad a la precariedad) está mostrando su faz más preocupante. Se habla, así, de la *sudafricanización* (Gorz, 1995) o de la *brasileñización* de Occidente (Beck, 2000); también de la *surización del Norte* (Gallino, 2002): lo precario, lo discontinuo, lo informal, características todas ellas del llamado tercer mundo, están irrumpiendo en el mundo occidental.

Siguiendo con aplicación los dictados de instituciones como la OCDE,¹⁰ en los últimos quince años hemos asistido al desmontaje sistemático de todo aquello (regulaciones, consensos e instituciones) que fundamentó los estados de bienestar en

¹⁰ Ver, en particular, el documento de 1994 *Estudio de la OCDE sobre el empleo. Hechos, análisis, estrategias* (www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee01_inx_esp.pdf) en el que tras caracterizar el paro como un problema de mala adaptación a un contexto económico que exige competir en un escenario de cambio permanente (ejemplo de naturalización de los procesos sociales) señala con meridiana claridad lo que hay que hacer y lo que no hay que hacer. *Lo que no hay que hacer*: ni repartir el trabajo por ley, ni adoptar medidas proteccionistas. *Lo que hay que hacer*: aumentar la flexibilidad del tiempo de trabajo; aumentar la flexibilidad de los costes salariales y de la mano de obra; revisar las disposiciones relativas a la seguridad en el empleo, que frenan su expansión en el sector privado; poner más el acento en las políticas activas de mercado de trabajo; mejorar las cualificaciones y las competencias de la mano de obra; revisar los sistemas de indemnización del paro y de prestaciones anejas...

Europa, organizados en torno a dos grandes instituciones: a) un mercado de trabajo construido en torno a la norma social del empleo estable, y b) unas políticas sociales caracterizadas por la construcción de «redes» o «mallas de seguridad» (*safety nets*): un conjunto de medidas de asistencia social cuyo objetivo era garantizar un nivel mínimo de vida a aquellas personas en situación de exclusión. En la práctica, estas redes de protección social se constituían en «últimas redes», en el sentido de que estaban pensadas para entrar en acción cuando todo lo demás fallaba; «todo lo demás» que, en la práctica, se identificaba fundamentalmente con el empleo.

Porque era el empleo el que realmente explicaba y garantizaba la inclusión, delineando un espacio social concebido como yuxtaposición de dos variables discretas, integración y exclusión (pobreza) claramente diferenciadas, separadas por una frontera clara, que en muy raras ocasiones se confundían. Hoy la situación es muy distinta. Los regímenes de bienestar característicos de la realidad social europea, en cualquiera de sus versiones, no están siendo sustituidos por una sociedad de trabajo fundada sobre la recuperación de las condiciones de pleno empleo, sino por un régimen de *flexplotación* basado en la flexibilización precarizadora de un empleo reducido, cada vez más, a la condición de mercancía (Gray, 2004).

Esta profunda transformación ha impactado sobre el empleo estable y regulado, sí, pero también, necesariamente, sobre las políticas de protección social.

Nos encontramos, pues, con la absorción de lo social —aquellos elementos de relativa socialización de recursos existentes en la sociedad— por la esfera económica, debilitándose, como resultado, los derechos sociales y la posición del trabajo asalariado en la sociedad. Parecería que caminamos hacia un modelo donde la creación de empleo se convierte en un eje central, y en relación a este objetivo la protección social se convierte en una herramienta, subordinándola y poniéndola a disposición de las políticas de empleo. Así, los mismos instrumentos que han servido y aún sirven para asegurar derechos, por ejemplo, la Seguridad Social, son hoy en día la herramienta que sirve también a las políticas y necesidades del mercado, a través de medidas como las deducciones en las contribuciones sociales o las bonificaciones a la contratación (López Andreu, Lope y Verd, 2007: 173).

En este contexto, acertar en la manera de relacionar activación y protección resulta esencial.

7.3. Inclusión de las políticas de empleo en el entramado de políticas económicas y sociales

Esta última reflexión nos lleva a plantear la tercera consideración de calado, que tiene que ver con otra de las críticas realizadas por el CESV, a la que ya nos hemos referido anteriormente: la necesidad de reorientar el gasto en PAE desde los incentivos y las subvenciones a la creación de empleo hacia otras tipologías de programas, particularmente los de formación (CESV, 2005: 153).

Tienen razón Aragón y Cachón cuando advierten de que las políticas de empleo, por sí mismas, no garantizan un aumento de las tasas de ocupación con carácter duradero, «ya que el empleo evoluciona a través de procesos muy diversos como la formación de los trabajadores y de los empresarios, su capacidad de innovación y de desenvolverse en los sistemas de competencia de los mercados, los rasgos de la estructura productiva y de su especialización concreta en determinados períodos históricos, o los procesos de regulación de la actividad económica y social no directamente relacionados con el mercado de trabajo sino referidos a objetivos diversos, como la estabilidad de las variables macroeconómicas, la distribución de la renta o los niveles de protección social, entre otros». De ahí su conclusión: «La política de empleo cobra todo su sentido cuando se encuadra en un conjunto de políticas económicas y sociales que den coherencia a las intervenciones que se realizan» (Aragón y Cachón, 1999: 74).

El diagnóstico de futuro que hace Lanbide en su informe de 2008 sobre el empleo en Euskadi es lo suficientemente explícito como para afirmar la radical insuficiencia de las políticas de creación de empleo, en sentido estricto, para afrontar en condiciones los retos que el futuro plantean a nuestros mercados de trabajo.

Todas las hipótesis que hemos manejado apuntan a que para el año 2015 el déficit de mano de obra consecuencia del envejecimiento de la población va a ser importante. Buena parte de este déficit se cubrirá con población extranjera. Dado que el porcentaje de inmigrantes en la CAPV, pese al importante crecimiento de los últimos años, sigue siendo bajo, las expectativas son que para el año 2015 se duplique el número actual, con lo que nos situaríamos en porcentajes similares a los del conjunto del Estado. En cualquier caso debemos tener en cuenta que el factor de la inmigración está sujeto a la evolución de la economía. Si ésta es positiva facilitará una mayor afluencia de extranjeros, pero al mismo tiempo un crecimiento más vivo del empleo. La falta de relevo generacional va a suponer un duro golpe para el mercado de trabajo vasco no sólo desde el punto de vista cuantitativo, son también desde el cualitativo. Se va a mermar la capacidad de la ocupación vasca en valores propios de los jóvenes como la capacidad de emprendizaje, de riesgo, de aventura y de originalidad en los proyectos económicos. También se va a reducir la capacidad para garantizar el abastecimiento de los perfiles más cualificados. El mercado de trabajo vasco, al igual que otros muchos mercados laborales europeos, se enfrenta a un nuevo reto para el que no existe experiencia histórica previa (Lanbide, 2008: 138).

7.4. Superar la distinción entre políticas activas y pasivas

Enlazando con esta reflexión sobre la complejidad del futuro y los retos que esta complejidad supone para las políticas de empleo e inclusión ya en el presente, hay que dar una última consideración. Se ha escrito que «las políticas activas permiten mantener y mejorar la disponibilidad para el empleo de las personas en un momento de crecimiento de la ocupación y son un instrumento para la mejora profesional y el aprendizaje de técnicas para la gestión de la carrera profesional en momentos de

destrucción de empleo» (Castellana, 2010). También se ha escrito que, lejos de ser antagónicas, ambos tipos de políticas «son complementarias y, es más, deben estar integradas, de tal forma que toda política pasiva debe contener elementos que incentiven a la reinserción laboral» (Tobes, 2002: 36). Estamos básicamente de acuerdo. Pero añadiríamos que también las (mal)llamadas políticas pasivas deben estar vinculadas a la mejora de la cualificación profesional, así como que también las políticas activas deben integrar los elementos de afirmación de derechos sociales en los que se fundan la cultura del *welfare*. Lo que queremos decir es que ni el desempleo debe descualificar ni el empleo desproteger de derechos sociales básicos. Por ello la integración efectiva de ambas perspectivas, la activadora y la protectora, significa tomarse en serio el reto al que nos enfrentamos. Rompiendo incluso con viejas distinciones entre políticas activas y pasivas, para asumir que no hay sociedad activa que no sea, a la vez, una sociedad cohesionada.

Convencionalmente se ha considerado que las políticas activas son las dirigidas a favorecer la inserción de los parados en la ocupación y las pasivas las centradas en garantizar un cierto nivel de renta a las personas desempleadas pero sin buscar modificar su situación, generando un supuesto conflicto entre ambos objetivos y, generalmente, apostando por reducir los recursos financieros dedicados a la protección social para dedicarlos a otros objetivos. Sin embargo, merece considerar que las políticas pasivas son aquellas que apuntalan las características y debilidades de la estructura productiva y las causas del desempleo mediante medidas basadas en la simple moderación de los costes laborales, la liberalización de los mercados y la incorporación masiva e indiscriminada de tecnologías del exterior, junto a paliativos para el desempleo que a duras penas logran contener su crecimiento. Las políticas activas de empleo requieren coherencia con las políticas industriales, tecnológicas o educativas por su propio carácter y exigen una instrumentación descentralizada por sectores y territorios, aunque responda a unas bases comunes. Llevarlas a cabo requiere capacidad de innovación e iniciativa, que es tanto como decir capacidad empresarial y mayor protagonismo de los agentes sociales en la regulación colectiva para definir las reglas de juego de los diferentes mercados, eliminando la creencia de que los mercados se autorregulan (Aragón y Cachón, 1999: 63).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, L.E. (2000): *Trabajo y posmodernidad: el empleo débil*, Fundamentos, Madrid.
- ALUJAS, J.A. Y LÓPEZ, J. (2006): «Efectos de las políticas activas sobre el proceso de emparejamientos en el mercado de trabajo español», *Revista Asturiana de Economía*, 36: 77-95.
- ARAGÓN, J. Y CACHÓN, L. (1999): «Mercado de trabajo, empleo y políticas de empleo: consideraciones desde una perspectiva europea», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 15: 51-76.
- ARAUJO, A. *et al.* (2002): «El fomento del autoempleo en Bizkaia: clave de la regeneración socioeconómica», *Lan Harremanak*, I: 161-180.
- ARTEAGA, T. (2001): «Políticas de género y empleo en Euskadi», *Lan Harremanak*, II: 127-76.
- BALLESTER, R. (2005): *European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies*, Working Papers, Department of Economics, University of Girona, N.º 14, <http://dugi-doc.udg.edu/bitstream/10256/287/1/n14.pdf>
- BARBER, B.R. (2000): *Un lugar para todos*, Paidós, Barcelona.
- BECK, U. (2000): *Un nuevo mundo feliz*, Paidós, Barcelona.
- BENGOETXEA, J. (2000): «El problema del empleo en la Comunidad Autónoma Vasca y la política vasca de empleo», *Lan Harremanak*, I: 15-90.
- BONOLI, G. (2010): *The political economy of active labour market policy*, REC-WP 01/2010, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh.
- CACHÓN, L. Y PALACIO, J.I. (1999): «Política de empleo en España desde el ingreso en la UE», en F. Miguélez y C. Prieto (dir. y coord.), *Las relaciones de empleo en España*, Siglo XXI, Madrid.
- CALMFORS, L.; FORSLUND, A. Y HEMSTRÖM, M. (2002): *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences*, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, Seminar Paper N.º 700.
- CARD, D.; KLUVE, J. Y WEBER, A. (2009): *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-analysis*, The Austrian Center for Labor Economics and the Analysis of the Welfare State, Worling Paper No. 0902. <http://www.labornrn.at/wp/wp0902.pdf>
- CARNOY, M. Y CASTELLS, M. (1997): *Sustainable Flexibility. A Prospective Study on Work, Family and Society in the Information Age*, OECD, Paris.
- CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Barcelona.
- CASTELLANA, F. (2010): «Las políticas activas de empleo ante la crisis», *La Factoría*, 47. <http://www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=534>
- CASTELLS, M. (1992): «La informacionalización del trabajo», *El socialismo del futuro*, 6.
- CASTILLO, J.J. (1998): *A la búsqueda del trabajo perdido*, Tecnos, Madrid.
- CES (2005): *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*, Informe 1, Madrid. <http://www.ces.es/informes/2005/Inf0105.pdf>
- CES VASCO (2004): *Las políticas activas de empleo en la C.A.V. y la U.E*, Colección Estudios e Informes, n.º 1. http://www.cesvasco.es/LinkClick.aspx?link=Estudios_Informes_ES%2f libro_politicas_activas.pdf&tabid=92&mid=564
- 2006: *La Protección Social como elemento clave de la Política Social de la UE y de la CAPV*, Colección Estudios e Informes, n.º 6. http://www.cesvasco.es/LinkClick.aspx?link=Estudios_Informes_ES%2fESTUDIO+COMPLETO+IMPRESA+ENERO07+cast.pdf&tabid=92&mid=564
- 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008: *Memoria Socioeconómica*.
- 2010: *Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social*, 7, Junio. http://www.cesvasco.es/LinkClick.aspx?link=dictamenes%2f_10+DICTAMEN.pdf&tabid=88&mid=574
- CIDEC (2009a): *Discapacidad y mercado laboral: situación en la CAPV*, Cuaderno de trabajo 42. http://www.lanbide.net/descargas/egailancas/publicaciones/CIDEC/Cas/Cuaderno_42.pdf

- 2009b: *La flexiseguridad y los contextos sociolaborales. Perspectivas en la CAPV*, Cuaderno de trabajo 43. http://www.lanbide.net/descargas/egailancas/publicaciones/CIDEC/Cas/Cuaderno_43.pdf
- CONSEJO VASCO DE MOVIMIENTO EUROPEO (1998): *Las nuevas políticas de empleo en la UE: una visión desde Euskadi*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- DAGUERRE, A. Y ETHERINGTON, D. (2009): *Active labour market policies in international context: what works best? Lessons for the UK*, Department for Work and Pensions, Working Paper No. 59. <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/WP59.pdf>
- DAHAN, J. Y DI NARDO, L. (2010): *The European Social Fund: Active Labour Market Policies and Public Employment Services*, European Union. http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/br_almp.pdf
- DUFOUR, Ch. Y HEGE, A. (2009): *XII Congreso de ELA, confederación sindical vasca*, Documentos 16, Manu Robles-Arangiz Institua.
- EUROFOUND (2005): *Seminar highlights flexicurity in the labour market*. www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/06/feature/dk0506103f.html
- EUSTAT (2006): *Informe Socioeconómico de la C.A. de Euskadi 2006*. http://www.eustat.es/estadisticas/idioma_c/tema_194/opt_1/tipo_3/ti_Informe_Socioeconomico_de_la_CA_de_Euskadi_2006/temas.html
- ESTEVAO, M. (2003): *Do Active Labor Market Policies Increase Employment?*, International Monetary Fund, WO/03/234. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03234.pdf>
- FOURASTIÉ, J. (1979): *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, Paris.
- GALLINO, Luciano (2002): «La informalización del trabajo en los países desarrollados», *Sociología del Trabajo*, n.º 45.
- GARCÍA CRESPO, M. (1985): «Las políticas tradicionales contra el paro: una visión crítica», *Ekonomiaz*, 1: 115-126.
- GARCÍA SERRANO, C. (2007): «Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral», *Política y Sociedad*, Vol. 44, Núm. 2: 135-151.
- GARMENDIA, J. (2008): *Estudio comparativo de las políticas de mercado de trabajo en el marco de la euro-ciudad vasca Baiona-Donostia*, Gaindegia, Cuaderno de trabajos 4. http://www.gaindegia.org/es/LK_04/es
- GEE, J.P.; HULL, G. Y LANKSHEAR, C. (2002): *El nuevo orden laboral*, Pomares, Girona.
- GIARINI, O. Y LIEDTKE, P.M. (1998): *El dilema del empleo. El futuro del trabajo*, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona.
- GOBIERNO VASCO (2003): *Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006*, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- 2007a: *Plan de Empleo 2007-2010*, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- 2007b: *II Plan Interinstitucional de Inclusión Social 2007-2009*, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- 2009: *Evaluación 2008 del II Plan Interinstitucional de Inclusión Social*.
- 2010: *Estudio comparado del impacto de las prestaciones de garantía de ingresos en el Estado de Bienestar de Euskadi y de España*. http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-nothome/es/contenidos/noticia/estudio_impacto_prestaciones/es_estudio/adjuntos/Informe%20impacto%20prestaciones.pdf
- GORZ, A. (1995): *Metamorfosis del trabajo*, Sistema, Madrid.
- GRAY, A. (2004): *Unsocial Europe: Social Protection or Flexploitation?*, Pluto Press, London.
- KAIERO, A. (1999): «Sindicatos y Marco Vasco de relaciones laborales», *Revista Internacional de Estudios Vascos*, 44: 89-116. <http://hedatuz.euskomedia.org/3759/1/49265268.pdf>
- 2004: *Organizaciones sindicales y empresariales, negociación colectiva y marco vasco de relaciones laborales*, Manu Robles-Arangiz Institua, Bilbo. http://www.mrafundazioa.org/centro-de-documentacion/documentos/organizaciones-sindicales-y-empresariales-negociacion-colectiva-y-marco-vasco-de-relaciones-laborales-autor-andoni-kaiero/at_download/file
- LAKOFF, G. (2002): *Moral Politics: How Liberals and Conservatives Think*, The University of Chicago Press, Chicago.
- LANBIDE (2008): *El empleo en Euskadi 2007. Tendencias recientes y perspectivas desde el contexto europeo*. http://www.lanbide.net/descargas/egailancas/publicaciones/EmpleoEuskadi/Empleo_Euskadi_07_cas.pdf

- LETAMENDIA, F. (2004): *ELA 1976-2003. Sindicalismo de Contrapoder*, Manu Robles-Arangiz Institutua, Bilbo.
- LÓPEZ ANDREU, M.; LOPE, A. Y VERD, J.M. (2007): «El empleo subvencionado: entre las políticas activas de empleo y la mutación del salario», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2: 151-178.
- MARCOS, J. (2008): «Introducción al estudio de las transiciones en el mercado laboral vasco. 1994-2006», *Lan Harremanak*, I: 245-291.
- MARCOS, J. Y GOÑI, E. (2003): *Hacia los estándares europeos en la Calidad del Empleo: el caso de la C.A. de Euskadi*, Ponencia presentada en la Feria de Empleo, Bilbao.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, A. (2008): «La influencia de las políticas activas de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social», *Portularia*, Vol. VIII, n.º 2: 103-115.
- MATO, F.J. (2003): *Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo*, División de Desarrollo Económico de la CEPAL, Santiago de Chile.
- MECHTEL, M. Y POTRAKE, N. (2010): *Political Cycles in Active Labor Market Policies*, Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper No. 22780.
- MEMORIA DEL DIRECTOR GENERAL (1999): *Trabajo decente*, Ginebra, OIT.
- PALACIO, J.I. (1991): «La política de empleo», en F. Miguélez y C. Prieto (dir. y coord.), *Las relaciones laborales en España*, Siglo Veintiuno, Madrid.
- PALACIO, J.I. Y ÁLVAREZ, C. (2004): *El mercado de trabajo: análisis y políticas*, Akal, Madrid.
- PRIETO, C. (ed.) (1999): *La crisis del empleo en Europa*, Germania, Valencia, vol. 1.
- SANZO, L. (2009): *1984-2008. 25 años de estudio de la pobreza en Euskadi*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- SERRANO, F. Y ALÁEZ, R. (1991): «Una valoración crítica de las Políticas de Empleo», *Ekonomia*, 19: 175-188.
- SCHMIDTZ, D. Y GOODIN, R.E. (2000): *El bienestar social y la responsabilidad individual*, Cambridge University Press, Madrid.
- SOLÀ, X. (2005): «Comentario al Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva 2005», *IUSLabor*, 2, Universitat Pompeu Fabra. <http://www.upf.edu/iuslabor/022005/art08.htm>
- SUBIRATS, J. (2005): «Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales», *Ekonomia*, 60: 18-37.
- SUPIOT, A. (coord.) (1999): *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- TOBES, P. (2002): «El desarrollo de las políticas activas en España: un análisis de los planes de acción para el empleo», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 36: 15-43.
- VAN VLIET, O. Y KOSTER, F. (2008): *Europeanisation and the Political Economy of Active Labour Market Policies*, Paper prepared for the NIG Annual Work Conference.
- ZUBERO, I. (2006): «Las nuevas relaciones entre empleo e inclusión», *Documentación Social*, 143: 11-30.
- 2007: «¿A qué huele en Dinamarca?», *Lan Harremanak*, 16: 35-57.

ANEXO
Tasas de actividad, ocupación y paro en la CAPV, 1985-2009

Año	Tasa de actividad				Tasa de ocupación				Tasa de paro			
	Total	Masc.	Fem.	16-24	25-44	45 y más	Total	Masc.	Fem.	16-24	25-44	45 y más
1985	52,2	70,5	34,6	52,7	71,8	34,8	41,5	60,1	23,7	25,0	60,5	32,8
1986	53,8	72,1	36,3	54,5	75,1	35,2	42,6	60,9	25,2	27,8	62,6	32,3
1987	53,8	71,8	36,6	53,8	76,5	34,1	42,5	60,4	25,5	29,1	62,8	31,0
1988	53,0	69,9	36,9	53,0	77,2	32,1	42,0	59,3	25,4	27,4	63,5	29,9
1989	52,6	68,5	37,4	48,5	78,5	32,2	43,7	61,3	26,9	27,8	66,7	30,9
1990	52,0	67,5	37,2	45,0	80,3	31,3	43,7	60,8	27,4	27,4	68,5	30,0
1991	53,0	68,3	38,4	46,2	81,9	31,7	43,7	60,5	27,7	26,3	69,1	29,8
1992	52,5	67,0	38,7	45,6	82,9	30,2	41,2	57,0	26,2	22,5	66,5	28,1
1993	52,5	66,0	39,6	43,4	84,0	30,5	39,1	53,1	25,7	18,4	63,5	27,5
1994	53,1	65,4	41,4	43,3	85,5	30,9	40,3	54,1	27,1	20,9	65,1	27,8
1995	52,5	64,6	41,1	41,9	84,9	30,8	40,2	53,2	27,8	20,9	64,7	27,9
1996	52,6	64,5	41,4	38,8	85,4	31,7	41,1	54,5	28,3	20,9	66,3	28,4
1997	53,2	65,5	41,6	40,5	85,3	32,5	42,5	56,2	29,5	22,9	67,7	29,5
1998	53,5	65,9	41,8	40,6	86,3	32,2	44,7	58,8	31,4	26,9	71,7	29,6
1999	54,5	66,1	43,5	45,6	86,8	32,2	46,3	59,3	34,1	30,8	73,7	29,9
2000	53,4	66,6	41,0	44,3	85,7	31,3	46,8	61,0	33,3	31,8	74,8	29,5
2001	53,7	65,3	42,8	38,0	85,5	33,6	48,4	61,2	36,3	29,4	77,0	31,6
2002	54,9	66,3	44,2	41,4	86,8	34,2	50,0	61,9	38,7	32,7	78,4	32,8
2003	55,4	66,4	45,1	41,2	86,7	35,4	50,5	62,0	39,7	31,8	78,5	34,0
2004	55,5	65,6	45,9	39,2	86,5	36,2	51,6	61,5	42,3	31,8	80,1	34,9
2005	55,0	65,3	45,3	36,3	85,9	36,5	52,3	62,4	42,8	32,2	80,9	35,8
2006	55,3	65,2	46,1	34,4	86,1	37,5	53,5	63,2	44,3	31,8	82,9	36,7
2007	55,3	65,1	46,1	33,9	86,4	37,5	53,6	63,3	44,5	31,4	83,2	36,9
2008	55,2	63,6	47,2	31,6	87,1	37,6	52,6	61,0	44,7	27,9	82,6	36,6
2009	55,8	64,2	47,9	32,5	87,8	38,5	51,0	58,6	43,9	24,3	79,4	36,6
2010	55,5	63,5	47,9	31,3	87,2	38,7	50,6	57,7	43,8	23,6	78,9	36,5

Fuente: Ikerbide. Datos PRA, correspondientes al cuarto trimestre de cada año excepto en 2010, correspondientes al primer trimestre.

Análisis del Sistema Sanitario de Euskadi

El objeto de este artículo consiste en el análisis de la evolución del Sistema Sanitario de la Comunidad Autónoma de Euskadi desde el inicio de la autonomía hasta nuestros días. Para ello, se realizará un análisis cuantitativo y cualitativo de las políticas desarrolladas tanto al nivel de objetivos de salud como de gestión sanitaria, y un balance de los cambios legislativos, organizativos y de gestión sanitaria en los diferentes niveles asistenciales y su incidencia desde las ópticas de la equidad y de la eficiencia. Asimismo, se desarrollará un análisis prospectivo de los retos de futuro y de los posibles escenarios que se le plantean al Sistema Sanitario de Euskadi en los próximos decenios, haciendo hincapié en las tendencias evolutivas del mismo y en las capacidades de adaptación para asegurar su sostenibilidad.

Artikulu honen helburua da Euskal Autonomia Erkidegoko osasun-sistemak autonomia hasi zenetik gaur egunera arte izan duen bilakaera aztertzea. Horretarako, garatutako politiken azterketa kuantitatibo eta kualitatiboa egingo da, bai osasun-helburuei dagokionez eta bai osasun-kudeaketari dagokionez ere. Halaber, laguntza-maila ezberdinetan garatutako osasunaren inguruko kudeaketa, antolaketa eta legegintzako aldaketen balantzea egingo da, bai eta ekitatearen eta eraginkortasunaren ikuspegitik izan duten eragina aztertu ere. Era berean, etorkizuneko azterketa garatuko da, bai etorkizuneko erronkei dagokionez bai eta Euskadiko osasun-sistemak hurrengo hamarkadetan izan ditzakeen aukerei dagokionez ere, bereziki aztertuz hauen garapen joerak eta egokitze ahalmenak iraunkortasuna lortzeko.

The aim of this article is the analysis of developments in the health system of the Basque Country since the beginning of autonomy up to the present time. To achieve this, a quantitative and qualitative analysis of the policies pursued both at the level of health goals and health management will be made, such as a report of legislative changes, organizational changes and health management, developed at different levels of care and its impact from the point of view of equity and efficiency too. Also a prospective analysis will be developed, both a future challenges including the possible scenarios that are presented to the Health System of Euskadi in the next decades, with a particular emphasis on the options for its adaptation and evolution with a sustainability target.

Índice

1. Introducción
2. Evolución histórica
3. Análisis del Sistema Sanitario de Euskadi
4. Balance
5. El futuro

Referencias bibliográficas

Palabras clave: gasto sanitario, sistema sanitario, asistencia sanitaria, Gobierno Vasco.

Keywords: health expenditure, health system, healthcare, Basque government.

N.º de Clasificación JEL: I1, I18, H75.

1. INTRODUCCIÓN

La salud es un bien preferente para la población de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y así lo ha venido manifestando en todas las ocasiones en que ha sido consultada al respecto. Así mismo es la asistencia sanitaria pública en Euskadi el servicio público mejor valorado por la ciudadanía vasca.

La ciudadanía vasca considera que la protección y los cuidados de la salud son un derecho básico que deben tener la consideración adecuada y el firme compromiso de los poderes públicos en su defensa e impulso, siendo este un aspecto que goza de un amplio consenso social.

El aumento en la esperanza de vida y el nivel de salud de la población ha sido uno de los logros más importantes de la civilización. Prácticamente se ha doblado durante el pasado siglo y en éste ya existen predicciones que la elevan al entorno de los 100 años.

El sistema sanitario de Euskadi ha desarrollado un importante esfuerzo inversor en estos 30 años de historia reciente y realiza una aportación relevante a la economía de Euskadi.

Por último, hay que considerar su importancia para propiciar la cohesión social ya que favorece la solidaridad social y la redistribución de la renta. En definitiva, el

sistema de salud es un pilar básico del Estado de bienestar, favorece una mejora de la calidad de vida y del bienestar individual y colectivo de la sociedad.

La política sanitaria ha estado presente en la lista de prioridades de los países avanzados en los últimos decenios. La Administración de la CAPV ha tenido históricamente una especial sensibilidad por la salud de la población y ha fijado la salud como objetivo estratégico para Euskadi y las políticas de salud como prioridad política.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

2.1. Los primeros pasos, las primeras transferencias

En el año 1979 se producen las primeras actuaciones autonómicas en materia sanitaria, fruto de las transferencias en el área de Salud Pública, fundamentalmente en materia de protección y promoción de la salud, y en el ámbito de la ordenación sanitaria, mediante la publicación del Real Decreto 2209/1979, de 7 de septiembre.

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 3/1979), junto con la Constitución de 1978 delimitan el ámbito competencial sanitario en la CAPV.

En el año 1981 se transfirieron entre otros los centros y servicios de la Administración Institucional de la Sanidad Nacional (AISNA). Con esta transferencia se integraron en el Gobierno vasco los llamados Hospitales del Tórax (Leza, Santa Marina y Amara).

Los comienzos de esta década se caracterizaban por una serie de rasgos:

- La existencia de una multiplicidad de redes sanitarias públicas, descoordinadas entre sí.
- No existía una cobertura total de la población, limitándose a actividades curativas sin considerar las de promoción y prevención de la salud.
- Dispersión de las fuentes de financiación y de los recursos sanitarios públicos.
- No existían criterios unificados en la asignación de recursos.
- Los servicios estaban masificados, y eran incapaces de atender la demanda, y no cubrían ciertas patologías.
- Las técnicas de gestión totalmente anticuadas o inexistentes.

El Programa del Gobierno vasco en materia sanitaria en el año 1980 planteaba los siguientes objetivos:

- *Autonomía* sanitaria en los diferentes ámbitos regionales, comarcales y municipales.
- *Integración* de todas las actividades sanitarias en un sistema global y único.
- *Universalidad*, el modelo sanitario debe ser dirigido a toda la población, sin distinciones geográficas o de renta, con similares características de calidad y eficacia.

- *Descentralización*, con autonomía sanitaria a diferentes niveles y una racional distribución de los servicios sanitarios, situándolos tan próximos al usuario como fuera posible y necesario.
- *Solidaridad*, tanto en lo relativo a la financiación como a la homogeneización progresiva del nivel de salud y servicios en las distintas áreas geográficas o estratos sociales.
- *Planificación*, el modelo debía ser planificado de forma constante y participativa y
- *Democratización*, «la participación» de la población era esencial y en consecuencia, se introducen elementos de cooperación y de control.

Para llevar a la práctica el modelo abogaba por la potenciación del sistema público, y las prioridades fueron la mejora de la atención primaria, la labor preventiva, la promoción de medidas de educación sanitaria y el fomento de los hábitos de vida saludables. Estos objetivos han perdurado en el tiempo y han servido de referencia en el desarrollo del sistema sanitario de Euskadi en estos treinta años.

Para tratar de dar respuesta a la situación anteriormente explicitada, el Gobierno Vasco se plantea la elaboración del Mapa Sanitario de Euskadi que sirva como elemento de referencia en la planificación de los recursos sanitarios, como una base objetiva para el desarrollo a futuro de las infraestructuras y servicios sanitarios. Así, estructura el territorio en cuatro áreas de salud, catorce comarcas, 55 subcomarcas y 145 unidades sanitarias locales. Posteriormente, en las sucesivas revisiones, se redujeron a tres el número de áreas y desapareció el nivel subcomarcal. En fechas más recientes, el número de comarcas sanitarias quedó reducido a siete que son las vigentes en la actualidad.

2.2. Osakidetza. Servicio vasco de Salud

El 1 de junio de 1983 se publicó la Ley 10/83, de 19 de mayo por la que se creaba Osakidetza-Servicio vasco de Salud como organismo autónomo administrativo, haciéndose cargo de las funciones de las delegaciones territoriales del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social así como de los hospitales y centros transferidos de la AISNA. En su artículo primero establecía que su organización y funcionamiento respondería a los principios de integración de recursos, eficacia, desconcentración y participación comunitaria.

Supone una verdadera apuesta en la línea de orientación a un servicio nacional de salud: trata de establecer una estructura sanitaria que permitiera una política integrada de salud, aúna funcionalmente las tareas de salud pública con las de asistencia sanitaria en una misma estructura organizativa y, por otra parte, integra la asistencia sanitaria por áreas procurando la coordinación de los distintos niveles asistenciales. Asimismo, la Ley prevé la descentralización y la democratización de la estructura sanitaria, para lo que se establece, por una parte, direcciones territoriales o de área y estructuras comarcales y locales, y por otra parte la creación de las Jun-

tas de Salud a los distintos niveles territoriales, dando de esta manera participación a empresarios y trabajadores.

En el año 1985, en cumplimiento de lo establecido en la conocida como Ley de Territorios Históricos, se produce la transferencia de los servicios sanitarios de las diputaciones forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa al Gobierno Vasco, que posteriormente se integran en Osakidetza. Así, se traspasan los Hospitales de Santiago y Las Nieves en Álava; el Instituto de Maternología y Puericultura y los Hospitales de Górliz, Bermeo, Zaldibar y Zamudio en Bizkaia; y en Gipuzkoa, el Hospital de Gipuzkoa. Asimismo, se integran todos los centros de salud mental de los tres territorios.

Se configura Osakidetza con un total de 10 hospitales, 1 hospital general, 4 hospitales psiquiátricos, 1 hospital monográfico de cirugía ortopédica y rehabilitación y 1 hospital infantil. En total, la dotación de camas asciende a 2.249 y el personal a 2.777 empleados.

En esta etapa se desarrolla una importante labor de inversión en la adecuación de sus propios centros hospitalarios así como en la construcción de centros de salud propios en aquellas zonas en las que la dotación del Insalud era claramente insuficiente o inexistente.

2.3. Transferencia del Insalud

La actual configuración de Osakidetza desde el punto de vista organizativo toma verdadero cuerpo con la transferencia acordada en 1987 de los centros, servicios y personal dependientes del Insalud.

Esto suponía la integración de casi todos los centros y servicios de carácter público en una única red de servicios sanitarios y la incorporación de más de 14.000 personas. El traspaso se valoró en 82.765,4 millones de pesetas (aproximadamente 497 millones de euros), adoptándose el índice de imputación para el cálculo del Cupo al Estado (6,24%) como base para el cálculo de participación en el presupuesto estatal, a diferencia del criterio de población protegida que se utilizó para otras comunidades autónomas.

En el año 1988 se produce la universalización de la asistencia sanitaria, uno de los hechos históricos más relevantes, pionero en el Estado en lo que a equidad en el acceso a la asistencia sanitaria se refiere. Esto supuso que, en la práctica, desde el año 1988 casi el 100% de la población vasca tuviese cobertura pública de asistencia sanitaria.

Asimismo, desde el punto de vista de los objetivos de salud se desarrolla el documento «Política de salud para Euskadi: 2000» (1990), que establece los objetivos específicos a alcanzar por Euskadi en dicho año en línea con las directrices de la Organización Mundial de la Salud.

Desde el punto de vista organizativo en esta etapa se adoptan una serie de medidas muy importantes de cara a la configuración del sistema sanitario como son la

implantación de la Tarjeta Individual Sanitaria (TIS) y del Programa de Cita Previa en Atención Primaria.

Asimismo, se puso en marcha el Programa de Atención Dental Infantil (PADI) estableciendo el derecho a revisiones anuales gratuitas para los niños de 7 a 15 años de edad a los efectos de conseguir el mayor número de niños libres de caries.

Desde el punto de vista organizativo se establecieron los Convenios de Vinculación con centros sanitarios privados sin fines de lucro, que en la práctica suponía la adecuación de sus actividades a las decisiones de planificación sanitaria establecidas por el Departamento de Sanidad y Osakidetza.

En esta etapa se incorpora a la red de Osakidetza el Hospital de San Eloy y se inauguran el Hospital del Bidasoa y el Centro Vasco de Transfusiones y Hemoderivados; por otra parte, se produce la transferencia de los servicios sanitarios municipales a la CAPV. Con estas últimas transferencias queda configurada la Red de Asistencia Sanitaria de Utilización Pública.

Otros hechos relevantes en esta etapa fueron el proceso de homologación de las condiciones del personal transferido del Insalud a las del personal propio de Osakidetza y la regulación del complemento de productividad variable.

Desde el punto de vista económico hay que indicar que en el periodo en el que se transfiere el Insalud hasta el año 1991 el gasto de Osakidetza se incrementó en un 48%; así, hay que reseñar la fuerte inversión en tecnología en dicho periodo, 1.597 millones de pesetas.

2.4. Mejora de la gestión combinada con reflexión estratégica. Osasuna Zainduz

Tras la etapa anterior en la que se estructuraron las grandes líneas del sistema y se constituyó la red de asistencia pública, la nueva se caracteriza por una mejora sustancial de la gestión y de los resultados del sistema combinada con un proceso de reflexión estratégica que trataba de promover cambios en la sanidad vasca, Osasuna Zainduz (1993).

En lo que concierne a la gestión es una etapa que se caracteriza por el alcance de unos extraordinarios resultados tanto en términos de actividad y mejora de la accesibilidad por la reducción de las listas de espera, con incremento de la actividad quirúrgica, impulsado en gran medida por la implantación del programa de autoconcertación con los propios profesionales del sistema fuera de su horario laboral, como por el establecimiento de programas innovadores (hospital de día médico, cirugía sin ingreso, ambulatorización de procesos, alternativas a la hospitalización, plan de calidad,...) todo ello además con un coste económico contenido.

Por otra parte, se promovió el inicio de un proceso de reflexión estratégico en la organización sanitaria vasca con una amplia participación de profesionales de todos

los ámbitos concernidos. Este proceso de reflexión surge como consecuencia de la situación de reformas que se venía produciendo en los países europeos y en el Estado con la creación de la Comisión para el Análisis y la Reforma del Sistema Nacional de Salud que dio lugar al conocido como «Informe Abril».

Osasuna Zaindiz, además de ofrecer un diagnóstico sobre el sistema de salud y explicitar aquellas cuestiones necesitadas de cambio, vino a plasmar el marco de la política sanitaria que el Gobierno vasco iba a desarrollar en los próximos años, con la aprobación por parte del Parlamento vasco de un conjunto de 14 resoluciones que impulsaban en la línea de las estrategias de cambio para la sanidad vasca, con una preocupación central: la eficiencia del sistema sanitario.

Asimismo, hay que indicar que en esta época se implantaron un sistema de costes y un sistema de clasificación de pacientes GRD (Grupos Relacionados por el Diagnóstico)¹; de la conjunción de ambos surgió el sistema de «costes por proceso» que posteriormente iba a resultar la base para el desarrollo de la función de contratación de servicios sanitarios

Hay que mencionar además, la apertura del Hospital de Mendaro, la incorporación del Hospital de Basurto a la red de Osakidetza, la creación de la sociedad pública Osatek dedicada a la alta tecnología médica y la transferencia de los servicios sanitarios del Instituto Social de la Marina en el año 1996.

Finalmente, en esta etapa se produce uno de los hechos más importantes en el proceso de configuración de la reforma del sistema sanitario. En Octubre de 1994, se publicó el Plan de Salud 1994-2000, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, definido como un instrumento básico de dirección y evaluación del sistema sanitario. En él se delimitaron una serie de áreas prioritarias de intervención y de prioridades en la orientación de los servicios, planteándose además una serie de 35 objetivos de salud a alcanzar en el año 2000 (2010 en el caso del cáncer) que derivaban de 2 objetivos generales:

1. Para el año 2000 aumentar la esperanza de vida a 75 años entre los varones y a 83 años entre las mujeres.
2. Para el año 2000 la esperanza de vida libre de incapacidad deberá aumentar a 65 años en los varones y 70 en las mujeres.

2.5. Ley de Ordenación Sanitaria de Euskadi

Como colofón a la definición de las bases para la reforma del sistema y a la puesta en marcha de las medidas planteadas, en junio de 1997 se aprueba la Ley de

¹ Sistema de clasificación de pacientes, que clasifica a todos los pacientes atendidos en régimen de hospitalización en grupos homogéneos atendiendo a su similitud clínica y a un consumo similar de recursos. Desarrollados en la Universidad de Yale, se comenzaron a utilizar como base para el sistema de financiación hospitalaria por parte de Medicare en Estados Unidos en el año 1983. Actualmente, este sistema en sus diversas versiones tiene una amplia implantación a nivel internacional.

Ordenación Sanitaria de Euskadi (LOSE). La LOSE apuesta por un modelo sanitario basado en los principios de universalidad, solidaridad, equidad, calidad de los servicios y participación ciudadana y se pretende la máxima eficiencia sanitaria en la ubicación y uso de los recursos, así como el establecimiento de las condiciones más adecuadas para el aprovechamiento de sinergias o la configuración de dispositivos de referencia para toda la CAPV.

Se crea el Sistema Sanitario de Euskadi (SSE), que tiene como objetivo último el mantenimiento, la recuperación y mejora del nivel de salud de la población y que está configurado con un carácter integral por todos los recursos sanitarios públicos de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Se constituye como principio programático de organización y funcionamiento del sistema sanitario de Euskadi el principio de separación de los cometidos de regulación y financiación del sistema respecto de la provisión de los servicios sanitarios. En virtud de este principio, el Departamento de Sanidad acomete las funciones propias de regulación y financiación del sistema mediante el Plan de Salud, en el que se establecen los objetivos básicos de salud para la política sanitaria y se fijan las prioridades durante su periodo de vigencia.

Se configura en la ley un nuevo concepto de gestión pública, separada de la estricta gestión del servicio sanitario e identificado bajo las expresiones de aseguramiento y contratación de servicios sanitarios. Esta contratación de los servicios sanitarios la realizan las Direcciones Territoriales del Departamento de Sanidad en función de sus planes de compra y se plasman en el Contrato-Programa. Su provisión, puede realizarse por medio de las organizaciones de servicios de Osakidetza o mediante los conciertos sanitarios.

Osakidetza se configura como un Ente Público de Derecho Privado a partir del 1 de enero de 1998 lo que produce un profundo cambio en las relaciones con el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco. Del abono de una subvención mensual para financiar las operaciones del organismo autónomo Osakidetza, se pasó a una relación basada en el Contrato-Programa, cuya financiación está ligada a la actividad, calidad y precio de los servicios prestados por las organizaciones de servicios de Osakidetza. Por tanto, y como consecuencia de la modificación de la naturaleza jurídica de Osakidetza que implica el funcionamiento mediante estados contables y financieros similares a los de cualquier otra empresa o sociedad: memoria, balance y cuenta de pérdidas y ganancias, e informe de gestión, se ha pasado a un sistema en el que mediante la facturación de servicios se cuantifica y controla la actividad y calidad de los servicios prestados por el Ente. Al margen del contrato-programa, el Departamento de Sanidad, con carácter anual, subvenciona las inversiones que realiza Osakidetza en función de su plan de inversiones, transfiriéndose los fondos de forma mensual.

Este nuevo escenario organizativo conduce al establecimiento de un nuevo Modelo de Gestión Económico-Financiera, Aldabide, como soporte al nuevo modelo de gestión y de relaciones en el sistema.

El Contrato-Programa pretende vincular el presupuesto con la actividad y trata de desarrollar dos funciones; garantizar la suficiencia financiera de los centros contratados y establecer mecanismos de eficiencia asignativa de la financiación disponible. Se produce un cambio sustancial, se garantiza el equilibrio financiero del conjunto del ente público Osakidetza pero no de todas y cada una de sus organizaciones de servicios.

En esta etapa, además desarrolla el Plan de Salud 2002-2010 que tiene como uno de sus objetivos principales la reducción de las desigualdades sociales en salud.

En el ámbito normativo destacan por su impacto económico la orden por la que se establece el procedimiento para incorporar tecnologías sanitarias, el decreto por el que se establecen plazos máximos de acceso a procedimientos quirúrgicos programados y no urgentes y los decretos por los que se regula el desarrollo profesional de los profesionales de Osakidetza.

Se genera un fuerte impulso a las «actividades de calidad», con el impulso a la gestión por procesos y obteniendo numerosos reconocimientos y acreditaciones, así como a la Investigación e Innovación, con la creación en el año 2002 de la Fundación Bioef.

Por último hay que señalar que en estos diez años se ha dado un fuerte impulso a las inversiones de desarrollo de infraestructuras y a las de sistemas de información tanto en el área asistencial como en las áreas de soporte a la gestión apostando por la incorporación de las Tecnologías de la Información y Comunicación. En el período 1999-2006 el SSE destinó 489 millones de euros a infraestructuras y tecnologías de la información y de la comunicación.

3. ANÁLISIS DEL SISTEMA SANITARIO DE EUSKADI

Como paso previo al análisis económico propiamente dicho, vamos a desarrollar el análisis de todos aquellos aspectos relacionados con la salud de la ciudadanía y con el sistema sanitario; para ello hemos acudido a fuentes de información de carácter estadístico fundamentalmente que aparecen convenientemente citadas en la bibliografía y que por mor de la síntesis que exigen las normas de publicación no se van a presentar en tablas.

3.1. Estado de salud

En el año 2008 la población de la CAPV ascendía a 2.162.944 personas. Como características más significativas de la población de Euskadi hay que citar la baja fecundidad y la alta esperanza de vida lo que se traduce en el elevado envejecimiento de la población con un 18,7% del total.

En Euskadi la esperanza de vida al nacer en el año 2008 era de 84,3 años para las mujeres y 77,2 en el caso de los hombres; cifras similares a las del Estado y a la cabeza del resto de países europeos. En los últimos 30 años, se han ganado 6,1 años en los hombres y 5,3 en las mujeres en lo relativo a la Esperanza de Vida en Euskadi, si bien se observa que existen casi siete años de diferencia entre mujeres y hombres.

Por lo que respecta a la esperanza de vida libre de incapacidad al nacer, los datos reflejan una buena situación, favorable en el contexto europeo en ambos sexos, 72,4 en las mujeres y 67,6 años en el caso de los hombres, a lo que han contribuido el aumento de la esperanza de vida total y la disminución de la frecuencia de incapacidad.

Por lo que respecta a la «autopercepción de la salud»,² el 79,9% de la población vasca mayor de 16 años considera positivo su estado de salud, 83% en el caso de los hombres y 77% en las mujeres; estas cifras son superiores a las de la Unión Europea: 73% global, 75% en los hombres y 71% en las mujeres.

Euskadi presenta en el año 2008 una de las tasas de mortalidad infantil más bajas del mundo, 2,9 por 1.000; si se atiende al conjunto de los países OCDE, Euskadi ocupa el décimo lugar en la lista, por delante de España y a la altura de países como Finlandia y Suecia. La mejora con respecto al año 1980 ha sido sustancial ya que en ese año presentaba una tasa de 13,4 niños fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos.

Las principales causas de mortalidad en el año 2008 fueron los tumores con un 30% del total de defunciones, las enfermedades del aparato circulatorio con un 29,3% y las enfermedades respiratorias y las digestivas, con un 10% y un 5%, respectivamente. En el caso de las mujeres la primera causa fueron las enfermedades del aparato circulatorio, seguidas de los tumores.

3.2. Los recursos sanitarios y su utilización

Estructura del sistema sanitario

El Sistema Sanitario de Euskadi ofrece cobertura pública universal tanto en el acceso al mismo como en lo relativo a sus prestaciones; además un 17% de la población tiene cobertura a través de un seguro privado de asistencia sanitaria.

Asistencia extrahospitalaria pública

La oferta de recursos de atención extrahospitalaria se ha incrementado considerablemente en estas tres décadas, y no sólo la oferta sino también su configuración funcional. Existen un total de 472 centros en el año 2008, que posicionan al sistema

² Es un indicador importante para describir el estado de salud de una población ya que refleja la apreciación global que las personas hacen de su propia salud y sintetiza diferentes aspectos subjetivos y objetivos y está fuertemente correlacionado con la utilización de servicios sanitarios y es un buen predictor de la mortalidad en personas mayores.

con una adecuada y puntera dotación de recursos, lo que pone de manifiesto la clara apuesta de Osakidetza por configurar una completa red de centros de atención primaria con una mejora importantísima en la accesibilidad de la población a los servicios y, sobre todo, en los municipios pequeños.

El número de profesionales que trabajaban en el año 2008 en la red extrahospitalaria ascendía a 8.048 personas, lo que supone un incremento de casi un 40% en el periodo de referencia.

El número total de consultas en las áreas de Medicina General y Pediatría ha crecido un 28,4% en el periodo de referencia pasando de 9,3 a casi 12 millones. En la práctica, cada persona ha consultado por término medio en 6,7 ocasiones al médico de Atención Primaria frente a las casi 5,7 del año 1985; esto quiere decir que la frecuentación de la población vasca en Atención Primaria ha crecido más de un 18%, que se ha traducido a la vez en una reducción del 10,9% en el número de consultas realizadas por cada médico.

Todos estos recursos y los costes derivados de la actividad realizada por los mismos han supuesto un gasto de casi 537 millones de euros en el año 2008, con un incremento de más del 650% entre los años 1985 y 2008. Esto quiere decir que el coste de la atención primaria de la población vasca ha resultado ser siete veces y media superior al generado en el año 1985 (249 euros frente a 33 euros por persona). El 82,5% del gasto total correspondió a Gastos de Personal, porcentaje muy similar al del año 1985 y un 3,6% a Inversiones.

Asistencia hospitalaria

El número total de camas en funcionamiento en los 44 hospitales (29 de agudos, 5 de media y larga estancia y 10 psiquiátricos) de la Comunidad Autónoma de Euzkadi en el año 2008 ascendían a 80,18, de las cuales un 69,77% correspondían a Osakidetza y el 30,23% restante al sector privado con y sin fines de lucro.

Con respecto al año 1984 los recursos se han reducido en 21 centros derivado fundamentalmente por el cierre de determinados centros privados y por la unificación de otros hospitales públicos. El número de camas se ha reducido en este periodo en más de un 27% y el ratio de camas por 1.000 habitantes ha pasado de 5,1 a 3,7. A nivel de camas de agudos el ratio es de 2,6 por mil.

Por el contrario, el número de personas que trabajan en el sistema hospitalario ha crecido el 34,53% en el mismo periodo, con un aumento del 59,73% en el número de personal de enfermería y más de un 74% en el caso del personal médico.

La frecuentación hospitalaria ha crecido considerablemente, pasando de 109,0 a 144,3 ingresos por 1000 habitantes (un 32,39% más).

Desde el punto de vista de la tipología de pacientes hay que indicar que son las enfermedades del aparato circulatorio las que generan más ingresos (11,94% del total), seguidas de las enfermedades del sistema nervioso-órganos de los sentidos (11,35%) y las del aparato digestivo (11,15%); por lo que respecta al número de estancias causadas, son las enfermedades del aparato circulatorio (14,82%) y los tumores (13,57%) las que ocupan los primeros lugares.

Por otra parte, el 42,55% de las personas que fueron hospitalizadas eran mayores de 65 años y generaron el 52,79% de las estancias hospitalarias. Las personas mayores de 65 años ingresan tres veces más y consumen tres días de estancia más por cada ingreso que las personas menores de 65 años.

En el mismo periodo hay que destacar que la ratio de número de intervenciones quirúrgicas por mil habitantes casi se ha llegado a duplicar pasando de 61,13 a 111,9, con un índice del 50,18% en el año 2008. Por otra parte, las urgencias y las consultas externas han crecido muchísimo, un 163,73% y un 150,7% respectivamente.

La estancia media para el conjunto de todos los hospitales se ha situado en los 7,8 días desde los 13,4 de la situación de partida; esta reducción es mucho más significativa si atendemos a los hospitales de agudos de Osakidetza con una estancia media de 5,53 días en el año 2008. Hay que mencionar que en el periodo 1986-2008 la estancia media quirúrgica ha disminuido en 6,3 días, siendo de 3,8 días en el año 2008.

Toda esta actividad ha supuesto que los índices de ocupación de los hospitales hayan pasado del 76,9% al 82,2% en el año 2008 para el total de hospitales; un 82,7% en el caso de los hospitales de agudos de Osakidetza.

Requiere una mención específica la actividad desarrollada en el área de servicios generales clínicos, fundamentalmente en el área de radiodiagnóstico. En el periodo de análisis el uso de la tecnología en este ámbito ha crecido mucho; así, los estudios convencionales se han duplicado, las ecografías y gammagrafías se han más que triplicado y el uso del TAC se ha multiplicado por diez. Mención especial requiere la resonancia nuclear magnética que sólo en el periodo 1995-2008 ha triplicado su actividad y esto sin tener en cuenta la actividad desarrollada por la sociedad pública Osatek y aquellas otras resonancias que se realizan en los ambulatorios concertadas por las Direcciones Territoriales del Departamento de Sanidad, lo que elevaría estas cifras mucho más. Esto nos da una idea del impacto que ha tenido la tecnología, al menos una parte muy importante de la misma, en la actividad del sistema sanitario y, por consiguiente, en el gasto sanitario.

Todos estos datos reflejan el enorme esfuerzo realizado tanto a nivel de reorientación organizativa y funcional de la asistencia, y de productividad en el ámbito hospitalario.

Ahora bien, todo esto ha supuesto que en estos 24 años el gasto total del sistema hospitalario de la CAPV haya aumentado en un 681,53% en euros corrientes con un

gasto de 2.079,2 millones de euros en el año 2008. El gasto por persona ha crecido desde los 124 euros en el año 1984 hasta los 965 euros.

Por lo que respecta a la financiación del gasto hospitalario, el Sistema Sanitario de Euskadi ha pasado de financiar el 72,84% de los pacientes ingresados y el 82,71% de las estancias totales en el año 1988 a hacerse cargo en el año 2008 del 80,02% y del 88,55% respectivamente.

Por conceptos de gasto, hay que indicar que los gastos de personal suponen el 64,43% del total de gastos corrientes, 67,16% en los hospitales públicos de Osakidetza y 48,79% en los privados. Por otra parte, el gasto en farmacia hospitalaria supone un 9,73%, que en el caso de Osakidetza asciende hasta el 10,27% y en el caso de los hospitales privados representa un 6,63%. La suma de ambos conceptos supone más de las tres cuartas partes del gasto de los hospitales y en global en los hospitales de Osakidetza su representación porcentual ha crecido más de un punto en el periodo 1988-2008.

Asimismo, hay que indicar que el gasto corriente de los hospitales públicos de Osakidetza (1.492,9 millones de euros) supone en el año 2008 el 85,12% del gasto hospitalario corriente total en Euskadi (1.954,8 millones de euros).

3.3. Gasto sanitario

El gasto sanitario total de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el año 2006 ascendió a un total de 4.289,8 millones de euros y representaba el 6,95% del PIB de la Comunidad y un gasto sanitario por persona de 2.013 euros. Desde el año 2000 se ha ido consolidando progresivamente este gasto ya que en el periodo 2000-2006 el gasto sanitario ha tenido un crecimiento acumulativo anual superior al del PIB (8,1% frente a 6,8%).

Por lo que respecta a la composición público-privada del gasto sanitario, en Euskadi el gasto público representa un 72,3% del gasto total que en términos de PIB supone un 5%.

Haciendo una retrospectiva histórica, se observa que con respecto al año 1982 el gasto ha crecido un 883,6% en términos nominales, casi se ha multiplicado por diez en veinticinco años. Esto ha supuesto una tasa de variación acumulativa media anual del 9,99%.

En términos de porcentaje de gasto con respecto al PIB el indicador es superior en 1,4 puntos al del año 1982, el gasto público en relación con el PIB presenta una variación de 0,9 puntos y la del año 2006 es la cifra más elevada de todo el periodo.

Si analizamos las variaciones habidas en las distintas etapas que figuran en el cuadro, se observa que en la primera de ellas el gasto total crece con una tasa de variación acumulativa media anual del 15,21% mientras que el gasto sanitario públi-

co lo hace a una tasa del 19,27%; es lógico que esto sea así en concordancia con las referencias que se han venido describiendo en el texto sobre la fase de lanzamiento del sistema sanitario en Euskadi con un proceso de crecimiento necesario ya que se partía de una posición no muy favorable; con respecto a la tasa media acumulativa anual del PIB, el gasto sanitario total crece casi tres puntos (2,97) mientras que el gasto sanitario público crece mucho más que el PIB, en concreto 7,03 puntos.

La segunda etapa que según hemos descrito anteriormente se corresponde con una etapa de fuerte desarrollo de la actividad asistencial de todo tipo se corresponde con un importante incremento del gasto sanitario público y superior al gasto sanitario total (7,84%) aunque de forma más contenida a una tasa acumulativa media anual del 9,43%; esto suponía un crecimiento del gasto público superior en dos puntos al crecimiento del PIB; no obstante, en este periodo hay que hacer constar que en los años 1994 y 1997 se congelaron las retribuciones salariales de los funcionarios públicos vascos.

Por último, en el periodo 2000-2006 tanto el gasto total como el gasto sanitario público crecen por encima de la media de crecimiento del PIB, 1,27 y 1,16 puntos respectivamente.

Atendiendo al conjunto del periodo 2006-1982, se observa un incremento del gasto sanitario total a una tasa media acumulativa anual del 9,99% mientras que el gasto sanitario público supera este valor en casi dos puntos (11,83%); con respecto al PIB se observa que, en ambos casos, gasto sanitario total y gasto sanitario público han crecido por encima de la tasa media acumulativa anual del PIB, 8,59%, 1,40 puntos en el caso del gasto sanitario total y 3,24 puntos en el caso del gasto sanitario público.

Cuadro n.º 1. GASTO SANITARIO EN EUSKADI. 1982-2006
(en millones de euros y %)

	1982	1989	Tasa de variación acumulativa media anual (%) 1989/1982	2000	Tasa de variación acumulativa media anual (%) 2000/1989	2006	Tasa de variación acumulativa media anual (%) 2006/2000	Tasa de variación acumulativa media anual (%) 2006/1982
Gasto sanitario total	436,1	1.175,3	15,21	2.694,9	7,84	4.289,8	8,06	9,99
Gasto sanitario público	211,5	726,3	19,27	1.956,5	9,43	3.096,0	7,95	11,83
Gasto total/PIB	5,6	6,9	3,03	6,5	-0,54	7,0	1,24	0,93
Gasto público/PIB	4,1	4,6	1,66	4,7	0,20	5,0	1,04	0,83
Gasto per cápita (euros)	203	556	15,48	1296	8,00	2.013	7,62	10,03
Gasto público per cápita (euros)	98	375	21,13	941	8,72	1.453	7,51	11,89

Fuente: Elaboración propia. Departamento de Sanidad. EUSTAT, Cuenta de la Sanidad de Euskadi.

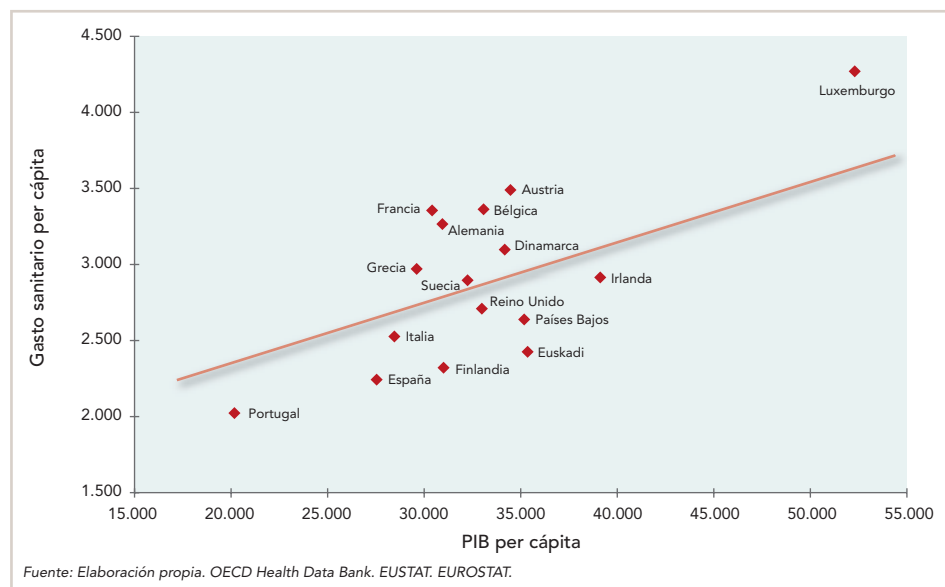
Comparando con el entorno europeo y de los países de la OCDE, se observa que Euskadi presenta la cifra más baja tanto en términos de gasto total como de gasto público en relación con el PIB en el año 2008, así como la de gasto sanitario por persona en poder de paridad de compra, más cercana a aquellos países con sistemas de corte de sistema nacional de salud que con respecto a aquellos que tienen sistemas de tipo seguridad social.

Cuadro n.º 2. GASTO SANITARIO EN PAÍSES DE LA OCDE EN RELACIÓN CON EL PRODUCTO INTERIOR BRUTO Y GASTO SANITARIO PER CÁPITA EN PODER DE PARIDAD DE COMPRA (1980-2007)
(en % y euros)

Países	1980	1989	Gasto total 2000	2007	Gasto público 2005	1980	Gasto Público s/ total 1989	2000	2007	per cápita US\$ PPP 2007
Alemania	8,4	8,2	10,6	10,4	10,7	78,7	72,1	79,8	76,7	3.619
Austria	7,4	7	8	10,3	10,2	68,8	73,7	76,8	76,4	3.792
Bélgica	6,3	7,2	8,7	10	10,3	82,8	82,5	N.D.	73,5	3.452
Canadá	7	8,7	8,8	10,10	9,8	75,60	74,2	70,40	70,30	3.867
Dinamarca	8,9	6,3	8,5	9,70	9,1	87,80	84,2	82,40	84,50	3.540
España	5,6	6,8	7,5	8,40	8,2	79,90	78,3	71,60	71,80	2.658
Finlandia	6,3	7,2	6,9	8,2	7,5	79	80	71,1	74,5	2.900
Francia	7	8,7	9,3	11,00	11,1	80,10	75,0	79,40	78,30	3.593
Gran Bretaña	5,8	5,8	7,2	8,4	8,3	89,3	85,4	79,3	82	2.990
Grecia	5,9	5,1	9,6	9,70	10,1	55,60	89,0	60,00	60,30	2.687
Países Bajos	7,4	8,3	8,7	9,7		69,4	72,3	63,1	62,5	3.844
Irlanda	8,2	7,3	6,2	7,50	7,5	82,00	83,9	75,30	76,80	3.361
Luxemburgo	5,2	5,2	6,1	7,2		92,8	92,9	89,3	90,9	4.210
Italia	6,8	7,6	7,8	8,70	8,9	82,10	77,7	72,50	76,40	2.701
Japón	6,5	6,7	7,7	8,1		71,3	73,2	81,3	81,9	2.729
Portugal	5,3	6,3	8,7	9,9	10,2	64,3	62	72,5	71,5	2.151
Suecia	8,9	8,8	8,4	9,1	9,1	92,5	89,3	84,9	81,7	3.349
EE.UU.	9	11,8	13,4	15,7	15,3	40,8	41,9	43,2	45,5	7.290
Euskadi	5,6	6,9	6,5	7	6,9	73,8	68,8	72,3	72,2	2.446

Fuente: OECD Health Data Bank 2010. EUSTAT, Cuenta de la Sanidad. Departamento de Sanidad.

Gráfico n.º 1. **GASTO SANITARIO PER CÁPITA EN RELACIÓN CON EL NIVEL DE RENTA (2005)**
(en US\$ PPP)



Hay que hacer constar que en estos últimos años la economía vasca ha crecido a unas tasas que le han situado por encima del nivel de renta media europea. Por otra parte, la estancia media en los hospitales de agudos del Sistema Sanitario de Euskadi es inferior en 0,4 días a la media de los países de la OCDE en el año 2005.

Por lo que respecta al porcentaje de gasto sanitario público sobre el gasto total, Euskadi presenta unas cifras superiores a las de países como España, Portugal, Grecia, Países Bajos, Canadá y Estados Unidos.

3.4. Gasto del Sistema Sanitario de Euskadi. Cuestiones generales

El Sistema Sanitario de Euskadi está configurado con un carácter integral por todos los recursos sanitarios públicos de la CAPV o dicho de otro modo por todas las instancias públicas con responsabilidades en materia de sanidad. En definitiva, en este punto vamos a describir el gasto realizado por el Departamento de Sanidad y por Osakidetza-Servicio vasco de Salud.

En el año 2009 el Sistema Sanitario de Euskadi consumió recursos por valor de 3.570,1 millones de euros; de estos Osakidetza gastó 2.448,7 millones de euros y el Departamento de Sanidad 1.121,4 millones de euros.

El Departamento de Sanidad financió el 99% del gasto total del sistema, siendo financiado el 1% restante por Osakidetza a través de sus ingresos propios.

Cuadro n.º 3. EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL SISTEMA SANITARIO DE EUSKADI
(en miles de euros, % e índice)

	Gasto total euros corrientes	Gasto total euros constantes	Variación anual corriente	Variación anual constante	Índice corriente 1988 = 100	Índice constante 1988 = 100	Gasto per cápita euros corrientes	Gasto per cápita euros constantes
1981	14.370							
1982	17.796							
1983	21.270							
1984	24.305							
1985	74.988							
1986	88.619							
1987	118.472							
1988	654.786	654.786	—	—	100,00	101,00	308	308
1989	756.058	712.590	15,47	8,83	115,47	108,83	357	337
1990	863.024	764.480	14,15	7,28	131,80	116,75	410	363
1991	984.848	831.643	14,12	8,79	150,41	127,01	468	395
1992	1.082.251	868.720	9,89	4,46	165,28	132,67	514	413
1993	1.182.631	903.230	9,28	3,97	180,61	137,94	562	429
1994	1.196.968	874.813	1,21	-3,15	182,80	133,60	570	416
1995	1.284.582	894.992	7,32	2,31	196,18	136,68	612	426
1996	1.373.381	924.502	6,91	3,30	209,75	141,19	656	442
1997	1.428.307	940.779	4,00	1,76	218,13	143,68	684	450
1998	1.531.748	986.229	7,24	4,83	233,93	150,62	735	473
1999	1.619.099	1.012.107	5,70	2,62	247,27	154,57	779	487
2000	1.711.297	1.030.579	5,69	1,83	261,35	157,39	823	496
2001	1.832.811	1.067.463	7,10	3,58	279,91	163,02	879	512
2002	1.967.088	1.120.665	7,33	4,98	300,42	171,15	941	536
2003	2.113.723	1.154.836	7,45	3,05	322,81	176,37	1.009	551
2004	2.265.589	1.199.427	7,18	3,86	346,00	183,18	1.077	570
2005	2.477.998	1.265.071	9,38	5,47	378,44	193,20	1.171	598
2006	2.662.446	1.304.892	7,44	3,15	406,61	199,29	1.240	612
2007	2.961.409	1.409.968	11,23	8,05	452,27	215,33	1.367	656
2008	3.285.916	1.516.024	10,96	7,52	501,83	231,53	1.519	701
2009	3.570.148	1.642.233	8,65	8,33	545,24	250,80	1.651	759
Tasa variación acumulativa media anual. 2009-1988 %			8,41	4,48			8,32	4,39

Fuente: Departamento de Sanidad. Gobierno Vasco.

Gráfico n.º 2. **EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL SISTEMA SANITARIO DE EUSKADI (1987-2009)**
(en miles de euros)

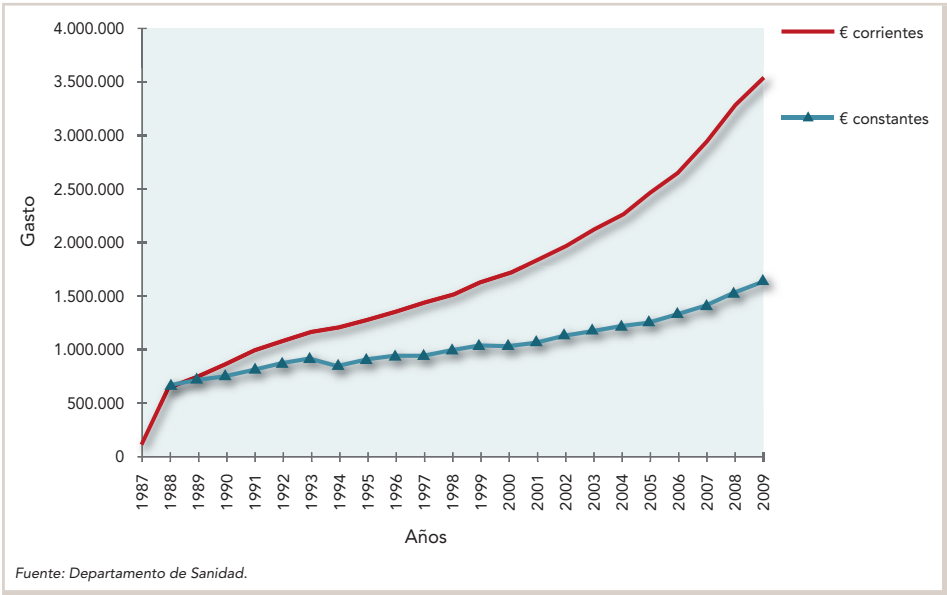
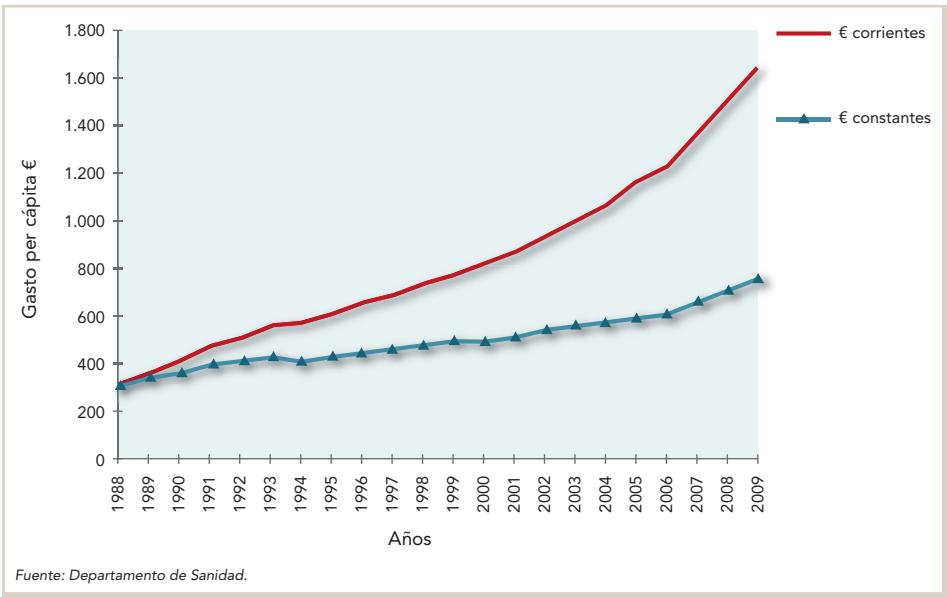


Gráfico n.º 3. **GASTO PER CÁPITA DEL SISTEMA SANITARIO DE EUSKADI (2009-1988)**



Cuadro n.º 4. **DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y FUNCIONAL DE LA FINANCIACIÓN DE OSAKIDETZA.**
CONTRATO-PROGRAMA (1998-2008)
(en miles de euros y %)

	Total	Araba	Bizkaia	Gipuzkoa	Supraterritoriales	Agudos	Media y L/Estancia	Psiquiatría	Atención primaria	Supraterritoriales	Total
1998	1.011.084	14,63	51,93	28,31	5,14	68,78	2,24	5,11	18,74	5,14	100,00
1999	1.058.670	14,60	52,53	28,50	4,37	70,03	2,19	5,05	18,36	4,37	100,00
2000	1.118.467	14,51	52,46	28,52	4,51	70,23	2,18	4,98	18,10	4,51	100,00
2001	1.205.630	14,67	52,23	28,56	4,54	70,11	2,17	5,06	18,12	4,54	100,00
2002	1.290.460	14,72	52,08	28,12	5,08	70,11	2,17	5,03	17,60	5,08	100,00
2003	1.373.095	14,57	51,93	28,33	5,17	70,21	2,16	4,95	17,51	5,17	100,00
2004	1.472.973	14,70	51,88	28,52	4,90	71,25	2,11	4,87	16,86	4,90	100,00
2005	1.592.760	14,65	51,78	28,50	5,08	70,77	2,05	4,71	17,40	5,08	100,00
2006	1.760.449	14,79	51,78	28,60	4,83	71,30	2,06	4,65	17,16	4,83	100,00
2007	1.953.801	14,73	51,60	28,49	5,18	70,69	2,11	4,61	17,41	5,18	100,00
2008	2.181.692	14,82	51,50	28,49	5,19	70,61	2,15	4,53	17,52	5,19	100,00

Fuente: Departamento de Sanidad. Gobierno Vasco.

En el año 2008, Osakidetza recibió financiación del Departamento de Sanidad por importe de 2.181,7 millones de euros a través de los Contratos Programa para la financiación de sus organizaciones de servicios sanitarios, Bizkaia recibió el 51,50% del total de la financiación, un 28,49% a Gipuzkoa y un 14,82% a Araba. El 5,19% restante se destinó a financiar las actividades de las organizaciones de servicios de carácter supraterritorial: Emergencias, Centro Vasco de Transfusiones y Organización Central de Osakidetza.

A nivel funcional, el 70,61% de la financiación se destinó a hospitales de agudos, el 17,52% a las comarcas de atención primaria, un 2,15% a hospitales de media y larga estancia, la psiquiatría (hospitales y centros de salud mental extrahospitalaria) obtuvieron el 4,53% de la financiación y finalmente, el 5,19% restante a las organizaciones de ámbito supraterritorial.

Por lo que hace referencia a la distribución del coste de los hospitales de agudos de Osakidetza por áreas de actividad durante el año 2008, los pacientes del área de hospitalización consumieron el 58,20% de los recursos hospitalarios totales; las consultas externas absorbieron el 11,98% del coste total y las urgencias no ingresadas el 6,60%; el 23,22% restante se consumió en actividades relacionadas con aquellos servicios exteriores que presta el hospital, entre las que se incluye la farmacia dispensada de forma ambulatoria.

Destaca que siete categorías diagnósticas mayores (CDM) del sistema de clasificación de pacientes GRD representan el 67,94 % de la actividad total y el 62,35% del coste total.

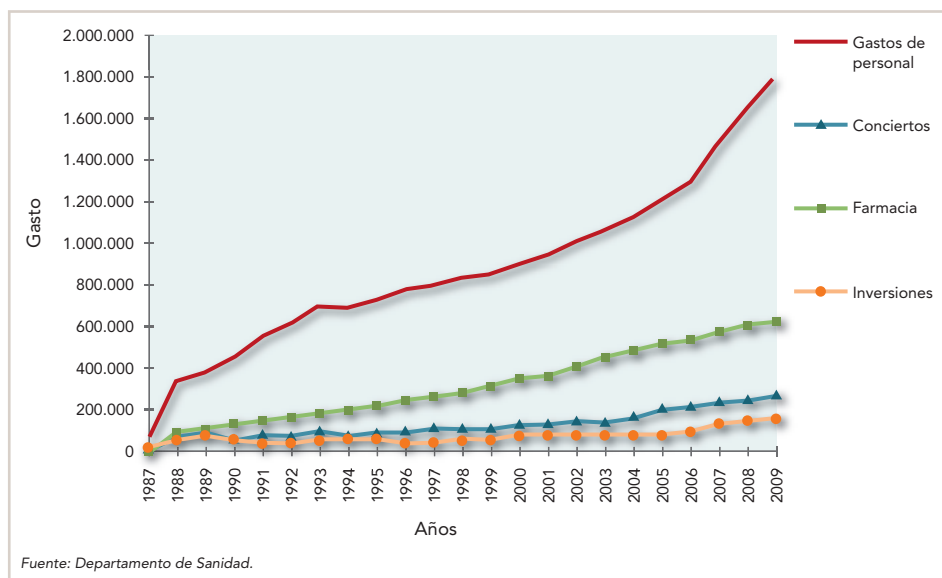
En cuanto a la tipología de pacientes y su distribución por grupos de edad, se observa que los pacientes mayores de 65 años han representado el 45% del total de altas en el año 2008 lo que viene a suponer el 52,15% del total de pesos de complejidad y el 52,7% de las estancias de los hospitales de agudos de Osakidetza; todo esto supone que generen el 47% del coste total. Como promedio un paciente mayor de 65 años presenta una complejidad media un 33% superior al de pacientes menores de 65 años, con una estancia media superior en un 36% y genera un coste al Sistema Sanitario de Euskadi superior en un 8% al coste medio unitario del resto de los pacientes.

Por lo que respecta a su clasificación económica, el gasto corriente supuso un 95,72% del total y los gastos de capital el 4,28%.

Mención especial merecen tres aspectos de gasto por lo que cada uno de ellos supone: los gastos de personal y de farmacia por la carga que suponen con respecto al global del sistema, y el gasto en conciertos sanitarios por lo que supone de elemento de debate político.

Por grandes partidas de gasto, observamos que los gastos de personal suponen el 50,32%, la farmacia el 17,50%, los conciertos el 7,20% y las inversiones el 4,27% del gasto total.

Gráfico n.º 4. **EVOLUCIÓN DE LAS GRANDES PARTIDAS DE GASTO DEL SISTEMA SANITARIO DE EUSKADI (1987-2009)**
(en miles de euros)



Por lo que respecta al gasto total de personal en el Sistema Sanitario de Euzkadi, hemos de decir que en el año 2009 los gastos de personal de Osakidetza ascendieron a un total de 1751,3 millones de euros, lo que supone un 71,50% de su gasto corriente total. Hay que hacer notar la importancia de este gasto en el conjunto del sistema ya que el valor de un punto de desviación del mismo supone 17,5 millones de euros.

El número de personas en plantilla de Osakidetza ha pasado de las 18.110 en el año 1988 a las 23.146 del año 2008, un incremento de más de 5.000 personas en un periodo de 20 años.

En este apartado es necesario señalar aquellas cuestiones principales que han enmarcado la actividad y desarrollo del área de personal en el sistema; así podemos citar, desde la confluencia en una única red de personas provenientes de diferentes organizaciones con culturas y estilos de gestión diferentes pasando por el histórico acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del año 1991, la apuesta en la Ley de Ordenación Sanitaria por la estatización del personal, la puesta en marcha en el año 2000 de Gizabide como nuevo modelo de gestión, la implantación de la jornada de 35 horas en el año 2001, el decreto de normalización del uso del Euskera y el Plan de Euskaldunización, el Decreto de puestos funcionales en el año 2005 y la implantación del desarrollo profesional de los profesionales de Osakidetza. Todo ello ha generado un marco de relaciones laborales que, a pesar de algunas circunstan-

cias difíciles que se han producido en todo este tiempo, puede considerarse bastante adecuado tanto desde el punto de vista retributivo y de las condiciones laborales del personal, con un 95% de la plantilla de carácter fijo, como desde el punto de vista de la implicación de los profesionales en el desarrollo de la actividad asistencial y que ha alcanzado unos niveles de realización tan elevados.

El gasto en conciertos con otras instituciones sanitarias ajenas al sistema sanitario público ascendió en el año 2009 a 256,9 millones de euros que suponen un 7,20% del gasto total.

La farmacia financiada por el Departamento de Sanidad supuso un gasto de 624,9 millones de euros, este gasto supone un 17,50% del total y para hacernos una verdadera idea de su dimensión e importancia hemos de señalar que el gasto del año 2009 en términos corrientes es siete veces el gasto del año 1988. Asimismo, se observa que para el período citado el número total de recetas dispensadas se ha duplicado sobrepasando los 41 millones en el año 2009, al igual que el número de recetas por persona, y que el gasto medio por receta se ha más que triplicado; esto viene a presentar una situación en la que el gasto por persona se ha multiplicado por siete.

En este ámbito es necesario indicar que la población pensionista representando un 19,5% de la población consume aproximadamente recetas por valor del 75% del coste total de la prestación farmacéutica a través de receta. Esto supone una importante variación con respecto al año 1990 en que las cifras eran del 12,59% y 69,48% respectivamente.

En los últimos años y tras la aplicación de los descuentos a la facturación y las sucesivas órdenes de precios de referencia se ha observado cierta contención en el incremento interanual del gasto en recetas de farmacia. No obstante, el contrapunto lo marca el hecho de que en esos mismos años el gasto en farmacia hospitalaria se ha elevado considerablemente, 5,8 veces en el periodo 1995-2009. En este sentido, si se suman los costes de las dispensaciones en oficinas de farmacia con las hospitalarias, la Farmacia supone un 23,04% del gasto total del Sistema Sanitario de Euskadi en el año 2009, si bien hay que indicar que en el año 2005 alcanzó su máximo con un 26,22% del total.

En el año 2009, el conjunto de gastos de personal y de farmacia dispensada a través de receta y de consumo hospitalario suponen 2.619 millones de euros, el 76,64% del gasto corriente total del Sistema Sanitario de Euskadi. Analizando la evolución con respecto al año 1988 (65,35%), hay que decir que su peso específico ha crecido 8 puntos.

Por lo que respecta a la evolución temporal, el gasto total en el periodo 2009-1988 ha crecido un 545,24 % en euros corrientes y un 250,80 en euros constantes; esto supone una tasa de variación acumulativa media anual del 8,41% y del 4,48% respectivamente. Este 8,41% supone una tasa de variación media anual para el periodo superior a la del PIB, 6,71%; esto viene a coincidir con los análisis de Cantarero (2006) para el caso europeo.

Conviene enfocar el análisis del gasto sanitario público con otra óptica para hacer justicia a un sistema que habitualmente siempre figura como un consumidor voraz de recursos, la de la riqueza o el impacto económico que aporta a la sociedad. Según López-Casasnovas (2005) centrar el análisis en las cuestiones de gasto del sistema sanitario puede hacernos perder la perspectiva de la eficiencia social. El foco de estudio adecuado para el análisis de la innovación sanitaria debe centrarse en el valor social de la salud ya que esta contribuye a incrementar el valor de la economía, por su influencia en la fuerza laboral y en la productividad del sistema económico, según lo que concluyó Robert Fogel (1993).

Según los datos facilitados por el Departamento de Sanidad, el Sistema Sanitario de Euskadi aporta 2.263 millones de euros o lo que es lo mismo un 3,43% del PIB, genera 45.305 empleos entre los directos y los indirectos lo que supone un 5% del empleo total en la CAPV y retornó 527 millones de euros a las haciendas forales vascas en término de impuestos recaudados, 1 de cada 6 euros destinados a sanidad.

3.5. Etapas en la evolución del gasto sanitario

Si analizamos cada uno de los periodos que hemos establecido al describir la evolución histórica, iniciando el análisis tomando como punto de partida el año 1988 observamos las siguientes cuestiones:

1. 1990-1988. En los primeros años tras la transferencia del Insalud, la tasa de variación media anual fue de un 14,81% en términos corrientes y un 8,05% en términos constantes con una variación media anual de los gastos de personal del 16,56% y de las inversiones del 14,64%; la farmacia creció a una media anual del 13,71% y, por el contrario, los conciertos bajaron un 13,73%. En dicho periodo el gasto nominal creció 3,17 puntos por encima de la variación media anual del PIB.
2. 1998-1991. Es la etapa en la que se aprueba Osasuna Zainduz y se empiezan a aplicar las medidas derivadas del mismo combinadas con importantes mejoras de la gestión, el gasto del Sistema Sanitario de Euskadi creció ligeramente por debajo del PIB, con una variación media anual del 6,51%, si bien hay que recordar que en este periodo hubo dos congelaciones salariales en los años 1994 y 1997; así los gastos de personal crecieron de media anual menos de un punto en relación al crecimiento del PIB. Es importante destacar que el gasto en farmacia creció 4 puntos por encima del crecimiento del PIB.
3. 2009-1998. Es la etapa más cercana al momento actual tras la aprobación de la LOSE, con un incremento medio anual del gasto superior al del PIB (8,00% frente 5,77%), si bien se pueden distinguir dos etapas intermedias: la primera en la que el gasto sanitario crece ligeramente por encima del PIB que va desde 1998 a 2005; la segunda que comprende los años 2005 y 2009 en la que la variación media anual del gasto sanitario es muy superior, en casi 6 puntos, a la del PIB. Esto es fruto de la combinación de dos factores, uno co-

rresponde al elevado incremento del gasto en este periodo, y el otro a la menor subida, incluso con descenso en el año 2009, del PIB.

En este periodo todas las partidas importantes de gasto crecen por encima del PIB, con diferenciales de 1,21 en el caso de la farmacia, de 4,6 en conciertos, de 6,78 en el caso de personal y de 19,83 puntos en el caso de las inversiones. En el caso de conciertos hay que tener en cuenta el convenio que se firmó con Lagunaro a tres años para la atención hasta el año 2008 de sus mutualistas por el hecho de haber perdido la condición de empresa colaboradora de la Seguridad Social en materia de asistencia sanitaria. En el ámbito de personal hay que considerar el impacto de la aplicación de la carrera profesional y del acuerdo de condiciones laborales.

3.6. Unas notas sobre la equidad y eficiencia del sistema

Equidad

La accesibilidad en atención primaria es crucial ya que constituye la puerta de entrada al conjunto del sistema. En relación con la evolución de la distribución territorial de las ratios del número de personas por cada médico general en el período 1985-2008, se ha producido una importante mejora superior al 30% en cada uno de los territorios, siendo más sustancial la mejora en Bizkaia; en términos comparativos, las diferencias interterritoriales con Araba se han reducido en un 1,12% en el caso de Bizkaia en el periodo 1985-2008 mientras que para el mismo periodo han aumentado un 0,95% en Gipuzkoa, si bien en el periodo 1985-2005 se habían reducido en un 2,06%. Quizás esta variación en el período 2005-2008 se deba a otros factores, como por ejemplo el sistema de provisión privada de la atención domiciliaria en Gipuzkoa con una mayor cobertura relativa que en el resto de territorios.

En lo que a desigualdades sociales en relación con la autopercepción del estado de salud, se observa que el estado de salud en el periodo 1992-2007 ha mejorado en los grupos sociales menos favorecidos tanto en hombres como en mujeres. El 6,5 % de los hombres de los grupos sociales menos favorecidos declaraba que su salud era mala o muy mala en el año 2007 frente a un 10,6% en el año 1992, la relación con respecto a los grupos más favorecidos ha mejorado en un 62,5% en el periodo de referencia; por lo que respecta a las mujeres, estos porcentajes pasan del 9% en 1992 a un 3,7% en 2007 habiéndose reducido en un 12% la diferencia en dicho periodo en relación con la percepción de los grupos sociales más favorecidos.

Los resultados obtenidos concuerdan con los presentados en un reciente estudio de Mackenbach *et al.* (2008), comparativo de las desigualdades sociales en salud en 22 países europeos. Asimismo, este estudio muestra que en el ámbito de desigualdades sociales en relación con la mortalidad por cualquier causa por nivel educativo para los datos del periodo 1996-2001, Euskadi presenta los niveles más bajos de desigualdad tanto en hombres como en mujeres.

Eficiencia

Para complementar esta visión de la equidad, vamos a presentar una serie de indicadores que muestran los elevados niveles de eficiencia productiva y de eficiencia económica conseguidos.

Para ello, hemos analizado la evolución de los siguientes indicadores: minutos por visita en atención primaria, estancia media, índice de ocupación, índice de rotación, procesos ambulatorizados y lista de espera quirúrgica en el caso de la eficiencia productiva y costes unitarios de la asistencia hospitalaria en el de la eficiencia económica.

En todos ellos según se observa en el cuadro se presentan unas mejoras sustanciales, destacando sobre todo los relativos a estancia media, procesos realizados en régimen de ambulatorización y lista de espera quirúrgica, lo que sitúa a la sanidad vasca en posiciones de vanguardia en el contexto europeo.

En un informe del Defensor del Pueblo (2003) sobre las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud en el año 2001, se analizaban los tiempos medios de espera en los procesos más frecuentes por comunidades autónomas; excepto en la hiperplasia benigna de próstata, Euskadi era la única comunidad autónoma que figuraba en todos los procesos en el ámbito de menor tiempo de espera.

Según el último Informe sobre Listas de espera en el Sistema Nacional de Salud (2009) con datos relativos al año 2008, la demora media en el conjunto del Estado ascendía a 71 días; por tanto, Euskadi presenta un diferencial positivo de 19,1 días con respecto al Estado.

Por lo que respecta a los costes unitarios de los productos del área de hospitalización de los hospitales de agudos (peso GRD,³ alta, consulta externa y urgencia no ingresada), hemos de anotar que si hacemos el análisis en términos constantes del año 1993, observamos que tanto los costes unitarios por alta y por consulta externa han disminuido un 11%, con variaciones medias interanuales negativas del 0,81% y 0,75% respectivamente y el coste unitario de la urgencia no ingresada se mantiene en las mismas cifras de dicho año de referencia.

En lo relativo a la complejidad, analizaremos dos periodos, 1993-1998 (PMC)⁴ y 1998-2008 (GRD). Así, en el primer periodo se observa una disminución en el coste unitario por peso de intensidad relativa (PIR)⁵ del 16% en términos corrientes.

³ Peso GRD: Incorpora el valor esperado en cuanto a consumo de recursos utilizados en el tratamiento de un determinado grupo de pacientes en el sistema de clasificación de pacientes GRD.

⁴ PMC: *Patient Management Categories*. Sistema de Clasificación de Pacientes desarrollado por un panel de médicos para la *Blue Cross of Western Pennsylvania* en el año 1985 y su mantenimiento y desarrollo fue gestionado por el *Pittsburgh Research Institute*.

⁵ PIR: Puntos de Intensidad Relativa, representa la intensidad de recursos requerida para la gestión de los pacientes incluidos en una determinada categoría.

Cuadro n.º 5. **ÍNDICES DE FUNCIONAMIENTO EN ATENCIÓN PRIMARIA Y HOSPITALES DE AGUDOS. OSAKIDETZA (1988-2008)**

	Minutos/Visita M. General	Minutos/Visita Pediatria	Estandia media	Índice de ocupación (%)	Índice de rotación	% Ambulatorización	Pacientes L.E.O.	Días Demora media	% Pacientes > 3 meses
1988	—	—	10,3	79,2	—	—	—	—	—
1989	—	—	10,3	76,7	—	—	—	—	—
1990	—	—	10,1	76,4	—	—	—	—	—
1991	5,60	8,00	9,5	76,0	—	—	—	—	—
1992	5,57	9,20	9,1	75,0	30,5	—	16.825	142,5	61,3
1993	5,80	9,40	8,4	78,0	34,0	6,59	12.232	83,1	30,7
1994	6,20	9,34	7,8	78,2	37,0	—	12.837	63,3	22,6
1995	6,40	9,30	7,2	78,0	39,5	6,14	13.848	65,7	22,5
1996	6,60	9,40	6,9	80,3	42,5	7,01	14.416	65,7	23,3
1997	6,90	9,60	6,7	80,5	43,7	7,86	13.384	55,5	16,1
1998	6,80	9,50	6,5	80,8	44,9	13,60	14.198	58,2	20,4
1999	7,10	9,80	6,3	81,2	46,4	15,20	13.845	55,8	18,8
2000	7,40	10,40	6,1	82,2	48,1	16,08	14.225	57,1	18,1
2001	8,10	10,80	6,0	83,5	48,5	17,36	13.538	53,7	15,4
2002	8,21	10,42	6,1	84,3	45,4	17,43	13.576	55,2	16,6
2003	8,48	10,47	5,9	84,5	46,6	17,93	13.759	53,8	15,4
2004	8,64	11,26	6,0	84,4	46,2	18,48	15.906	56,1	18,3
2005	8,64	10,79	6,0	84,5	44,8	18,13	15.706	55,2	18,3
2006	8,99	11,12	5,8	82,5	46,3	19,30	15.944	51,4	15,5
2007	8,75	10,90	5,9	83,9	47,0	19,00	16.086	53,0	15,0
2008	8,98	11,14	5,7	82,5	48,5	19,90	14.866	51,9	13,8

Fuente: Osakidetza.

En el período 1998-2008, se observa que el coste por peso GRD varía en un 55% en términos corrientes y en un 11% en términos constantes, que traducido a variaciones medias interanuales supone un 4,5% y un 1,07% respectivamente.

Cooper *et al.* (2010) han estudiado el impacto de la competencia sobre la eficiencia de los hospitales en el National Health Service inglés desde el año 2006 y han obtenido unos resultados que sugieren que la competencia entre hospitales en mercados con precios fijados puede incrementar la eficiencia de los hospitales. Otros autores como Navarro (1995) apuntan a que la introducción del mercado en los sectores sociales no supone por sí solo la reducción de costes. González y Barber (1996) analizaron la eficiencia técnica de los hospitales públicos en el período 1991-1993 tras la introducción de los contratos-programa y observaron un incremento significativo en los niveles de eficiencia relativa de la mayoría de ellos.

En mi opinión, los resultados obtenidos en el ámbito de la eficiencia hospitalaria en el Sistema Sanitario de Euskadi derivan de la combinación del desarrollo de una gestión comprometida, tanto desde el impulso y el compromiso político como por la implicación por parte de los directivos y, por supuesto los profesionales, y de la implantación y desarrollo del Contrato-Programa que ha alineado la compra de servicios con los objetivos del Plan de Salud y ha desarrollado una adecuada política de precios fundamentada en dos principios básicos: precios básicos iguales para productos iguales y situar a todos los centros en una posición de partida similar.

Cuestión que merece especial consideración por su aspecto innovador, es que se aplican incentivos negativos por incumplimiento de los compromisos de calidad pactados con los centros asistenciales, entre otros la satisfacción del usuario, los reingresos, las listas de espera, la ambulatorización de intervenciones quirúrgicas, los cuidados de enfermería, el control de la infección nosocomial, la personalización de la asistencia, la información y el consentimiento informado; por otra parte, se incluyen criterios de calidad de determinados procesos singulares. El grado de cumplimiento de los compromisos tiene una repercusión económica directa sobre la financiación de los centros y parece que pueda ser una vía de profundización en la mayor implicación de los profesionales sanitarios en los ámbitos de la gestión.

De hecho, en ausencia de competencia, política de precios e incentivos por cumplimiento de la calidad parecen ser los únicos elementos de promoción de la eficiencia.

4. BALANCE

La administración de la CAPV ha tenido históricamente una especial sensibilidad por la salud de la población y ha fijado la salud como objetivo estratégico y las políticas de salud como prioridad política. En este sentido, ha desarrollado un modelo de sanidad eminentemente público que es el servicio público mejor valorado y lo ha colocado en los primeros lugares del Estado.

La labor realizada en estos tres últimos decenios en el Sistema Sanitario de Euskadi se ha traducido en el logro de una alta valoración social y elevados resultados en niveles de salud y de rendimiento del sistema sanitario. Se han alcanzado unos elevados grados de equidad, eficacia y eficiencia, gracias al desarrollo precoz de una visión estratégica, con la puesta en marcha de reformas, combinándola con actuaciones en el nivel operativo de gestión.

Esta valoración se ha realizado tanto por la ciudadanía como por los agentes sociales externos al sistema lo que refuerza la credibilidad del diagnóstico positivo. La ciudadanía opina que el sistema sanitario es el servicio público que mejor funciona y que lo hace mejor que en el resto del Estado. Además con un menor nivel relativo de desigualdades sociales en materia de salud que en otros ámbitos geográficos.

En resumidas cuentas, que el Sistema Sanitario de Euskadi ha conseguido muy buenos resultados tanto desde el punto de vista de la equidad en el acceso y utilización de los servicios sanitarios por parte de su población como de la productividad del sistema en cuanto a actividad desarrollada con unos recursos dados y niveles obtenidos en cuanto a indicadores sanitarios, y todo ello con un elevado nivel de eficiencia y de valoración por parte de la ciudadanía vasca y con elevados reconocimientos en el ámbito de la calidad concedidos por organismos evaluadores independientes.

Si se observa el Programa del Gobierno vasco del año 1980 en materia sanitaria, se puede afirmar que los objetivos en él contenidos, que son los que han guiado la trayectoria del Sistema Sanitario de Euskadi, han sido satisfactoriamente alcanzados.

5. EL FUTURO

El reto que en estos momentos tiene el Sistema Sanitario de Euskadi es doble, por un lado adecuar su estructura organizativa y asistencial a lo que la nueva caracterización de enfermedades y tipología de pacientes requiere, manteniendo al mismo tiempo los estándares de cantidad y calidad logrados hasta el momento en la prestación de servicios y resultados y, por otra parte, hacer frente al inevitable incremento de gasto sanitario y conseguir la suficiente financiación para garantizar la sostenibilidad del mismo.

Es necesario preguntarse si el sistema tiene capacidad suficiente para influir sobre los principales generadores de coste: los profesionales, los pacientes, la industria farmacéutica; las dinámicas internas del propio sistema, las demandas sociales y las presiones derivadas de los objetivos políticos.

Por una parte, debemos tener en cuenta que la salud ha pasado de ser un bien de carácter preferente a un bien de consumo, con un alto grado de medicalización de la salud, que hará que su demanda se mantenga en los actuales parámetros o incluso

siga creciendo. Además, debemos tener en cuenta que las proyecciones de población apuntan a que en el año 2020 el 22,5% de la población será mayor de 65 años.

Por otra parte, es de esperar que el volumen de enfermedades crónicas ligadas no sólo al envejecimiento siga aumentando con lo que ello supone de un consumo creciente de recursos permanente que podrá variar en función de la estrategia de cuidados y de atención que se plantee.

Precisamente, son las tecnologías las que han crecido considerablemente en estos últimos años, no sólo las relativas a la actividad clínica sino también las de sistemas de información. Suponiendo unos importantes desembolsos no sólo la inversión inicial sino el mantenimiento de las mismas, en línea con lo apuntado por Ortún (1990) y Puig-Junoy (2009). El sistema sanitario es intensivo en el uso de mano de obra y tecnologías; además el incremento de costes en los últimos años no sólo ha venido derivado de la implantación de la alta tecnología sino también a la utilización de tecnologías de bajo coste pero de consumo elevado. Apoyarse en el futuro en las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, podrá variar los parámetros de coste del sistema.

Llegados a este punto debemos preguntarnos cuál es el volumen de gasto necesario y suficiente para garantizar la sostenibilidad del Sistema Sanitario de Euskadi y si será posible hacer frente a las crecientes necesidades de financiación.

Precisamente en estos momentos de crisis económica es difícil dar una respuesta a la segunda cuestión, pero al margen de que los recursos destinados crezcan o no en los términos que lo hará el gasto, probablemente deban adoptarse otras medidas. En primera instancia, habrá que calibrar el impacto de las posibles nuevas medidas organizativas que se planteen, relacionadas con las prestaciones del sistema y con la forma de prestar las mismas, ya que el sistema goza en estos momentos de unas elevadas cotas de eficiencia que serán muy difíciles de mejorar de forma sustancial.

Por otra parte, deberemos plantear una reflexión objetiva sobre las prestaciones, técnicas y procedimientos que el sistema ofrece en estos momentos y su impacto real sobre el estado de salud de la población ya que no siempre es mejor hacer más. Hay que trabajar en el análisis de la adecuación de las indicaciones y profundizar en el análisis coste-efectividad de las actividades que desarrollamos para centrarnos en aquellas cuestiones que realmente aporten valor a la salud de los ciudadanos.

Como cuestiones específicas en la agenda de la política sanitaria, podemos referir la estrategia de atención a los enfermos crónicos y la de integración y continuidad de cuidados.

En el ámbito de los enfermos crónicos se plantea modificar el actual sistema de atención a los mismos promoviendo una proactividad mayor en la interacción y relación de los mismos con el sistema, un mayor cuidado de su salud, una detección

más temprana, una protección frente a la progresión de la enfermedad y un control continuo para evitar reagudizaciones y complicaciones; se pretende mantener a este tipo de pacientes en su domicilio, y evitar hospitalizaciones innecesarias y costosas de manera que se mejore su calidad de vida.

La integración asistencial pretende introducir cambios organizativos que reorienten el sistema asistencial hacia modelos más integrados, que se adapten mejor a los distintos perfiles de necesidades de los pacientes; en definitiva como una estrategia de continuidad asistencial centrada en el paciente que, además, incremente la eficiencia del sistema.

En definitiva, dos grandes retos en cuanto a innovación aplicada al sistema de salud que deberán ser pilares del gran reto del sistema en el siglo XXI, el de la sostenibilidad.

Aunque los tres retos expuestos no son contradictorios entre sí. Si atendemos a los tres componentes que intervienen en el sistema: personas, estructura organizativa-procesos y tecnología, podemos concluir que para garantizar la sostenibilidad del sistema sanitario, preservando sus principios, deberemos seguir aplicando la innovación de manera permanente.

Porque no hemos de olvidar que el sistema sanitario ha estado permanentemente en crisis, de escasez de recursos en algunos casos, de crecimiento en otros y de sostenibilidad como en el momento actual; en cada una de estas fases se han ido aplicando reformas organizativas y productivas que han servido para reajustar el modelo y mantenerlo en el tiempo en una permanente situación de equilibrio inestable. Bien es cierto que, unido a esto, no se ha aplicado el enfoque adecuado ante determinadas cuestiones relacionadas con la eficacia y la eficiencia del sistema, como la introducción y el uso adecuado de las tecnologías, el uso racional del medicamento, la coordinación de todas las estructuras organizativas así como una mayor implicación de los profesionales en la gestión. Son todos ellos factores que inciden en el devenir de la salud del paciente y de la colectividad, auténticos objetivos últimos del sistema.

Son cuestiones que han estado en el discurso de los agentes del sistema históricamente, si bien es cierto que no se han afrontado de una manera decidida y se ha seguido funcionando, en muchos casos, con esquemas organizativos segmentados pese a todos los grados de avance conseguidos. Pero el futuro nos demanda otras perspectivas y métodos organizativos. En mi opinión, hemos de aplicar una vez más la innovación organizativa con el mismo nivel de dinamismo con el que se introducen las innovaciones técnicas y tecnológicas pero lo hemos de hacer en términos de «innovación *disruptiva*» tal y como plantean Christensen *et al.* (2006), cuyo postulado explicita la exigencia de prácticas de gestión diferentes para gestionar bien este tipo de innovación.

Ante este reto nos encontramos con un sistema con estructuras físicas, organizativas y humanas poco flexibles y con un sistema de producción complejo.

En cualquier caso el futuro problemático que se atisba requiere nuevas fórmulas organizativas centradas en la tipología de pacientes y la medicina personalizada y cada vez lo exige a una mayor velocidad.

Otra línea de actuación, de gran importancia, será el desarrollo de una política efectiva de prevención y de promoción de la salud, aspectos estos que como no tienen un reflejo en resultados a corto plazo no se afrontan con la suficiente energía y recursos, pero que en el fondo son las actuaciones que en el largo plazo pueden tener un mayor impacto en el estado de salud de la población. En esta línea es recomendable comenzar a introducir el enfoque de salud en todas las políticas aplicando la evaluación de impacto en salud, Lalonde (1974) y Marmot (2006) y concienciar al conjunto de la sociedad para que asuma responsabilidades sobre su salud a través del autocuidado y de la puesta en práctica de unos estilos de vida más saludables.

Para ello, estas líneas de actuación deberán establecerse y llevarse a la práctica sobre la base del consenso político con el que se acordó el actual sistema y deberá incorporar la participación, el esfuerzo e implicación de los principales agentes del sistema: la ciudadanía y los profesionales.

Esperemos que dentro de otros 30 años podamos presentar un balance tan satisfactorio como el conseguido durante estos tres últimos decenios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CANTARERO, D. (1996): «Determinantes del gasto sanitario: un análisis empírico para el caso europeo», Documentos EEE 228, Fedea.
- CHRISTENSEN, C.; BAUMANN, H.; RUGGLES, R. Y SADTLER, T.M. (2006): «Innovación disruptiva para el cambio social», *Harvard Business Review. América Latina*, diciembre 2006. Reimpresión r0612e-e, Harvard Business School Publishing Corporation.
- COOPER, Z.; GIBBONS, S.; JONES, S. Y MCGUIRE, A (2010): «Does Hospital Competition Improve Efficiency? An Analysis of the Recent Market-Based Reforms to the English NHS», CEP Discussion Paper No 988, June 2010, Centre for Economic Performance, The London School of Economics.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2003): «Listas de espera en el Sistema Nacional de Salud», Madrid: www.defensordelpueblo.es
- DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y FINANZAS (1990): *10 años de Gobierno Vasco. Las políticas de gasto público 1981-1989*, Servicio Central de Publicaciones, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- DEPARTAMENTO DE SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL (1982): *Mapa Sanitario de la Comunidad Autónoma Vasca*, Servicio Central de Publicaciones, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- DEPARTAMENTO DE SANIDAD Y CONSUMO (1990): *Política de salud para Euskadi: 2000-Euskadiko osasun politika: 2000*, Juan María Fdz. de Gamarra Betolaza (coord.), Servicio Central de Publicaciones, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz
- 1990: *Informe de gestión 1987-1990*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- DEPARTAMENTO DE SANIDAD (1993): *Osasuna Zainduz: Estrategias de Cambio para la Sanidad Vasca*, Servicio Central de Publicaciones, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- 2007: *Informe sobre la Sanidad Pública Vasca*, Departamento de Sanidad, Vitoria-Gasteiz.
- 2007: *Encuestas de Salud 1987, 1992, 1997, 2002, 2007*, Servicio Central de Publicaciones, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz
- EUROSTAT: «Health Statistics», <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/health/introduction>
- EUSTAT (1984-2008): «Estadísticas sobre Población, Cuentas Económicas y Salud», http://www.eustat.es/idioma_c/ci_ci/indice.html
- FOGEL, R.W. (1993): «Economic growth, population theory, and physiology: the bearing of long-term processes on the making of economic policy». Nobel lecture, http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/fogel-lecture.pdf
- GONZÁLEZ, B. Y BARBER, P. (1996): «Changes in the efficiency of Spanish Public hospitals after the introduction of program-contracts», *Investigaciones Económicas*, XX, 3: 377-402.
- LALONDE, M. (1974): *Nouvelles perspectives de la santé des canadiens*, Ministère de Santé Nationale et du Bien-être Social, Ottawa.
- LÓPEZ-CASASNOVAS, G.; RIVERA, B. Y CURRAIS, L. (eds.) (2005): *Health and Economic Growth: findings and policy implications*, Massachusetts Institute of Technology.
- MACKENBACH, J.P. et al. (2008): «Socioeconomic Inequalities in Health in 22 European Countries», *New England Journal of Medicine*, 358: 2468-81.
- MARMOT, M. Y WILKINSON, R.G. (eds.) (2006): *Social determinants of health* (second edition), Oxford University Press.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL (2008): *Estadísticas Sanitarias*, Sistema de Información Sanitaria del Sistema Nacional de Salud.
- NAVARRO, V. (1995): «El debate sobre la separación entre las funciones de financiación y provisión en el Estado del Bienestar y su relevancia para España», *Gaceta Sanitaria*, 9: 202-209.
- OECD (2010): *Source OECD. OECD Health Data 2010*.
- ORTÚN, V. (1990): «Incorporación de los criterios de eficiencia económica a las decisiones clínicas», *Información Comercial Española*, mayo-junio: 117-129.
- OSAKIDETZA/SERVICIO VASCO DE SALUD (1984-2008): *Memorias anuales*, Osakidetza, Vitoria-Gasteiz.
- PUIG-JUNOY, J. Y PUIG, R. (2009): *El impacto de la demografía sobre el gasto sanitario futuro de las CCAA*, Fundación Pfizer, David Casado (coord.).

Política de vivienda y suelo: el parque público de vivienda en alquiler como asignatura pendiente

El presente artículo da un repaso a la política de vivienda desarrollada por el Gobierno vasco, en el desempeño de su competencia exclusiva en esta materia. El artículo describe en primer término los instrumentos organizativos propios que se han venido configurando a lo largo del tiempo para llevar a cabo la política autonómica de vivienda y analiza y evalúa seguidamente la materialización de la misma en los sucesivos Planes Directores de Vivienda y Suelo. Finalmente, y desde la perspectiva de la compleja situación económica e inmobiliaria actual, se hacen una serie de reflexiones sobre la futura política de vivienda en el País Vasco.

Artikulu honek Eusko Jaurlaritzak gai horretan duen eskumen eksklusiboa jorratuz garatu duen etxebizitza-politika berrikusten du. Alde horretatik, lehenik eta behin, etxebizitza-politika autonomikoa burutzeko denboran zehar eratzen joan diren antolakuntza-tresna propioak deskribatzen ditu artikuluak, eta Etxebizitza eta Zoru Gida Planetan politika hori nola gauzatu den aztertzen eta ebaluatzen da ondoren. Azkenik, Euskadiko etorkizuneko etxebizitza-politikari buruzko zenbait gogoeta egiten dira, egungo ekonomia- eta higiezin-egoera konplexuaren ikuspuntutik.

This article examines the housing policy implemented by the Basque Government, in accordance with the exclusive authority devolved to it in this matter under the regional Statute of Autonomy. In this sense, the article first describes the various organisational instruments developed over time to implement regional housing policy and then analyses and assesses how that policy has been implemented through successive Housing and Land Plans. Finally, a number of points regarding future housing policy in the Basque Country are made from the perspective of the complex current economic and real estate situation.

Índice

1. Introducción
2. Los presupuestos de vivienda
3. Los instrumentos de la política de vivienda
4. Ley de suelo y urbanismo de Euskadi
5. Los planes directores de vivienda
6. La situación actual y perspectivas de la política de vivienda en la CAPV

Palabras clave: política de vivienda, vivienda protegida, urbanismo, suelo.

Keywords: housing policy, social housing, urban planning, land.

N.º de clasificación JEL: R21, R31.

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el artículo 31 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda». En virtud de esta competencia, el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco ha sido desde entonces el responsable último de elaborar y desarrollar la política pública de vivienda en la CAPV. En este sentido, pueden identificarse las siguientes funciones y actuaciones del Departamento de Vivienda en este ámbito:

- Definir la política de vivienda protegida para la CAPV. Esta política se define en Planes Directores de Vivienda, en principio con un ámbito temporal de cuatro años.
- Elaborar la normativa que sea acorde con la política de vivienda definida.
- Ejecutar los Planes Directores:
 - Planificar actuaciones de suelo y promoción de vivienda.
 - Obtener suelo.
 - Redactar proyectos de urbanización y edificación.
 - Urbanizar suelo.
 - Regenerar áreas degradadas.

* El autor quiere agradecer la colaboración de Clara Izurieta, Mamen Garzo y Laura Gallo, consultoras de Ikei.

- Promover la vivienda.
- Apoyar a la iniciativa privada (préstamos, subsidios, subvenciones, etc.).
- Gestionar el patrimonio público de vivienda.
- Colaborar con otros entes públicos y privados.
- Gestionar la adjudicación de viviendas protegidas.
- Impulsar actuaciones del Laboratorio de Calidad.
- Velar por el cumplimiento de la normativa.

Hay que indicar que los ayuntamientos desempeñan así mismo un papel importante en la política de vivienda, al ser responsables de la ordenación y gestión urbanística en sus respectivos ámbitos municipales, mediante la cual califican suelo con destino residencial, parte del cual se debe reservar para la edificación de viviendas de protección pública.¹ Los ayuntamientos también intervienen directa o indirectamente en la promoción de viviendas protegidas y algunos de ellos gestionan asimismo parques de viviendas protegidas en alquiler. Bastantes municipios desarrollan actividades de rehabilitación de viviendas y regeneración de áreas urbanas, así como de movilización de viviendas vacías.

2. LOS PRESUPUESTOS DE VIVIENDA

El cuadro n.º 1 refleja la evolución del gasto ejecutado y la inversión pública del Programa de Vivienda del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco desde 1987 hasta 2009. Puede observarse el importante crecimiento de los fondos destinados a la política de vivienda a lo largo de todo este período, desde los 26 millones de euros de 1987 hasta los más de 207 en 2009.

En términos evolutivos, los incrementos porcentuales fueron especialmente importantes hasta 1992, después se registran cifras más moderadas e incluso reducciones del gasto ejecutado hasta el año 2000, cuando se retoma una senda de crecimiento sostenido, en particular a partir de 2002 (+39% respecto al año anterior).

En relación al conjunto de gastos del presupuesto del Gobierno Vasco, tomando como referencia los últimos quince años, se aprecia una primera fase entre 1995 y 2001, en la que el programa de vivienda crece por lo general a menor ritmo que aquél, con lo que su peso en el total se reduce desde un 1,84% a un 1,50%. Por el contrario, a partir de entonces los gastos e inversiones del programa crecen de modo sensiblemente más rápido, pasando a representar un 1,98% en 2002 y un 2,13% en 2008.

Por otro lado, cabe destacar el carácter eminentemente inversor del programa de vivienda, ya que las inversiones materializadas en el período 1987-2009 suponen el 86% del volumen total de gastos. Se observa, no obstante, una progresiva disminución de este porcentaje que es especialmente notable en los últimos años (79% en 2009).

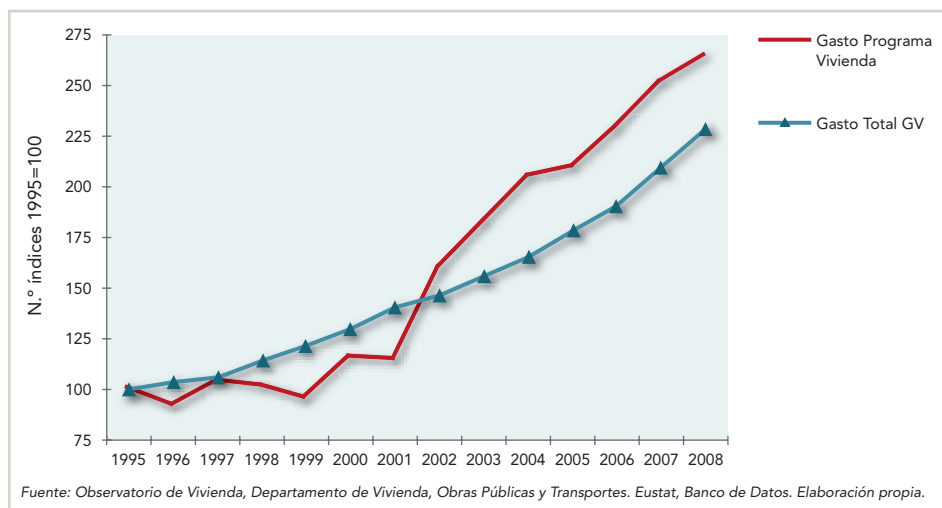
¹ Ver Ley de suelo más adelante.

Cuadro n.º 1. EJECUCIÓN DE GASTO E INVERSIÓN PÚBLICA DEL PROGRAMA DE VIVIENDA DEL GOBIERNO VASCO (1987-2009)

	Programa de Vivienda		Total Gobierno Vasco	
	1. Total gasto ejecutado (miles €)	2. Inversión pública (miles €)	3. Gasto ejecutado (miles €)	%1/3
1987	26.374	24.052	—	—
1988	36.477	34.088	—	—
1989	54.186	51.534	—	—
1990	62.500	59.349	—	—
1991	73.595	69.767	—	—
1992	85.920	81.664	—	—
1993	89.131	83.988	—	—
1994	81.447	75.333	—	—
1995	75.205	70.453	4.086.457	1,84%
1996	68.824	63.704	4.262.335	1,61%
1997	77.553	71.702	4.328.823	1,79%
1998	75.869	69.929	4.648.923	1,63%
1999	71.084	63.911	4.984.442	1,43%
2000	86.520	70.453	5.297.480	1,63%
2001	85.707	80.932	5.724.498	1,50%
2002	119.225	106.886	6.026.306	1,98%
2003	136.735	116.150	6.392.506	2,14%
2004	154.343	127.547	6.725.307	2,29%
2005	157.431	122.623	7.312.911	2,15%
2006	171.557	135.179	7.770.938	2,21%
2007	188.877	148.347	8.584.886	2,20%
2008	198.811	156.884	9.317.300	2,13%
2009	207.394	162.985	—	—

Fuente: Observatorio de Vivienda, Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Eustat, Banco de Datos. Elaboración propia.

Gráfico n.º 1. **EVOLUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO DEL PROGRAMA DE VIVIENDA EN COMPARACIÓN CON EL TOTAL DEL GOBIERNO VASCO (1995-2008)**



Hay que señalar, sin embargo, que el volumen económico total movilizado por la política de vivienda es en realidad bastante superior al ejecutado directamente por el Departamento de Vivienda. En el cuadro n.º 2 se presenta el presupuesto de gastos del Plan Director 2006-09, incluyendo tanto al Departamento como a las diferentes sociedades a través de las que se instrumenta la política de vivienda. Puede observarse que el presupuesto del Departamento representa alrededor de un 25% del total, mientras que el resto corresponde a las sociedades, entre las que destaca VISESA, con un 60%. El próximo apartado se dedica a analizar las características y actividades de estas sociedades.

Cuadro n.º 2. **PRESUPUESTO DE GASTOS DEL PLAN DIRECTOR DE VIVIENDA (2006-09). DEPARTAMENTO Y SOCIEDADES PÚBLICAS**
(miles euros)

Ente	2006	2007	2008	2009	Total
Departamento	180.000	187.000	193.000	200.000	760.000
VISESA	254.000	365.000	583.000	506.000	1.708.000
Alokabide, S.A.	42.000	39.000	40.000	40.000	161.000
Bizigune, S.A.	—	29.000	35.000	44.000	108.000
Orubide, S.A.	10.000	21.000	28.000	19.000	78.000
Total	486.000	641.000	879.000	809.000	2.815.000

Fuente: Dpto. de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Gobierno Vasco.

3. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

A lo largo de todos estos años se han ido generando toda una serie de instrumentos organizativos y de gestión para la ejecución de la política de vivienda en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma. Si originalmente la política de vivienda recaía directamente en la acción del propio Gobierno Vasco, a través del correspondiente Departamento de Vivienda, en la actualidad se cuenta con todo un entramado de sociedades y servicios que configuran una amplia red que compone el *Servicio Público Vasco de Vivienda*. Dentro del mismo pueden mencionarse:

- El propio Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de vivienda (actualmente, en 2010, el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Vivienda).
- Etxebide, Servicio Vasco de Adjudicación de Vivienda de Protección Pública.
- Las sociedades públicas o participadas del Gobierno Vasco dedicadas a la vivienda, suelo, alquiler, rehabilitación, movilización de vivienda vacía u otros fines de interés público en estas materias. Entre ellas, se encuentran Visesa, Orubide, Sociedad Pública de Gestión de Viviendas en Alquiler (SPGVA y Alokabide).
- El Servicio Público de Mediación y Conciliación en materia de Propiedad Horizontal y Arrendamientos Urbanos - Bizilagun, así como el Registro de Viviendas de Protección Pública.
- Igualmente, las sociedades públicas o participadas de ámbito municipal que estén dedicadas a estos mismos fines, incluyendo las sociedades de vivienda y las sociedades urbanísticas de rehabilitación, así como los servicios de vivienda, urbanismo o similares de los ayuntamientos vascos.

Se describen a continuación las características y actividades de los diversos agentes mencionados.

3.1. Visesa, Alokabide, SPGVA, Orubide

WISESA (Viviendas y Suelo de Euskadi, S.A.) es una sociedad pública adscrita al Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco creada en 1990 y operativa desde 1992, cuyo objetivo principal consiste en promocionar viviendas protegidas de calidad en la comunidad autónoma. Cuenta con un capital de 23 millones de euros suscrito por el propio Gobierno Vasco (67,1%) y por las entidades financieras vascas: Bilbao Bizkaia Kutxa (14,34%), Gipuzkoa Donostia Kutxa (10,06%), Caja Vital Kutxa (4,29%) y Caja Laboral-Euskadiko Kutxa (4,29%).

Desde su creación y hasta 2008, WISESA ha iniciado la construcción de 11.202 viviendas de las que se han finalizado 7.319 viviendas. La evolución de las cifras de viviendas iniciadas y terminadas anualmente refleja un fuerte crecimiento de la actividad de WISESA a partir de 2002: frente a medias anuales de aproximadamente

400 viviendas iniciadas y 300 terminadas, se pasa a más de 1.100 viviendas iniciadas entre 2002-05 y más de 800 con posterioridad, así como a casi 700 viviendas terminadas por año. Hay, no obstante, importantes altibajos según los años, altibajos que se vuelven a reflejar en los últimos datos disponibles para 2009, con una cifra de únicamente 250 viviendas promovidas por VISESA.

Cuadro n.º 3. **VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS ANUALMENTE POR VISESA (1992-2008)**

Año	Iniciadas	Terminadas
1992	469	—
1993	370	—
1994	567	96
1995	69	743
1996	415	312
1997	444	324
1998	382	415
1999	589	220
2000	127	64
2001	753	428
2002	1.025	446
2003	1.076	931
2004	894	731
2005	1.504	592
2006	152	192
2007	897	740
2008	1.469	1.085
Total	11.202	7.319
Medias anuales por períodos		
1992-93	420	0
1994-97	374	369
1998-01	463	282
2002-05	1.125	675
2006-08	839	672

Fuente: VISESA (www.visesa.com).

ALOKABIDE es la sociedad operadora de alquiler de VISESA y Gobierno Vasco constituida en el año 2000 para gestionar viviendas en arrendamiento protegido tanto propias como del Departamento de Vivienda y de terceros. La constitución de Alokabide se enmarcó en la estrategia del Gobierno Vasco encaminada a la creación de un parque público de viviendas en alquiler, en especial en la modalidad de viviendas sociales. La función de Alokabide es gestionar el alquiler de gran parte de las viviendas de protección oficial de la Comunidad Autónoma Vasca .

Alokabide S.A. nació con un capital 12 millones de euros aproximadamente. La sociedad pública VISESA aportó el 50% del capital y, el otro 50% las cajas de ahorro vascas junto con la Caja Laboral con la siguiente distribución: BBK el 43%, Kutxa el 30,5%, Caja Vital el 13% y Caja Laboral el 13%.

El cuadro n.º 4 adjunto refleja la expansiva evolución de la actividad de Alokabide: desde apenas 230 viviendas gestionadas en 2003 (cuando comienza el desarrollo real de la sociedad) hasta 8.963 viviendas en 2009. Se observa cómo, en un principio, Alokabide únicamente gestionaba su propio parque de viviendas mientras que con el paso del tiempo va desarrollando efectivamente su vocación de sociedad gestora del conjunto del parque público de vivienda en alquiler, incorporando sucesivamente las viviendas del programa Bizigune,² las del propio Departamento de Vivienda, así como las de algunos Ayuntamientos.

Cuadro n.º 4. **EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDA GESTIONADO POR ALOKABIDE (2003-09)**
(n.º viviendas)

Ente	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total viviendas	230	482	2.043	4.663	6.673	7.996	8.963
Viviendas de Alokabide	230	482	643	703	1.364	1.670	1.984
Viviendas del Gobierno Vasco		—	—	1.435	1.980	2.162	2.289
Viviendas de Bizigune		—	1.400	2.431	3.219	4.053	4.557
Viviendas de Ayuntamientos		—	—	94	110	111	133

Datos a 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Dpto. de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Gobierno Vasco.

También en el ámbito de la promoción del alquiler de vivienda, el Gobierno Vasco creó durante la ejecución del último Plan la *Sociedad Pública de Gestión de Viviendas en Alquiler SPGVA*, empresa pública (la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi es su socio único) que está destinada a gestionar específicamente los programas de alquiler de viviendas vacías y el derecho de tanteo de viviendas

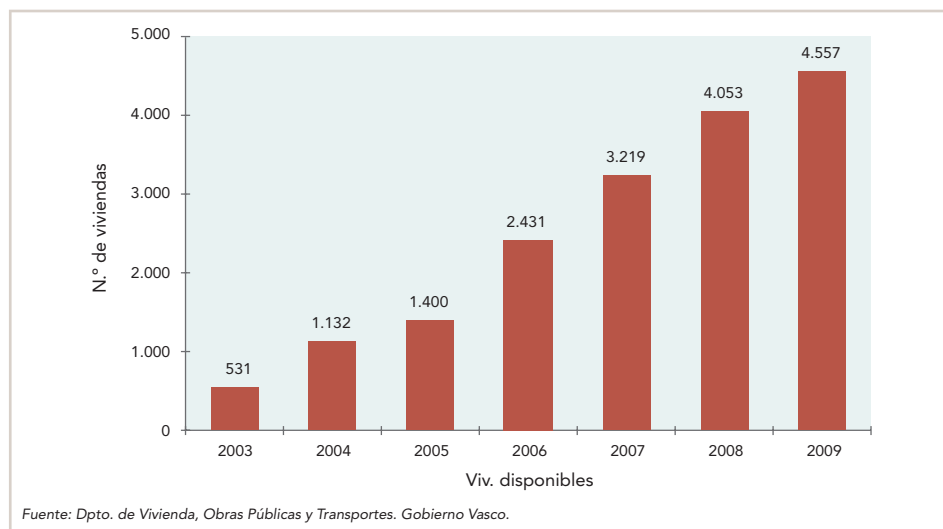
² Ver más abajo.

protegidas. Así, a través de esta sociedad se separa la actividad de promoción de VISESA de las restantes actividades relacionadas con el alquiler que serán impulsadas por esta nueva sociedad. El programa para movilizar las viviendas que están vacías y facilitar su uso a personas de recursos económicos limitados se denomina *Programa BIZIGUNE*. El programa pretende que las personas propietarias de una vivienda vacía pongan esa vivienda a disposición de SPGVA a cambio de una renta mensual cercana a la de mercado.³ SPGVA garantiza al titular de la vivienda el pago puntual de la renta y la devolución de la vivienda en buenas condiciones al finalizar el contrato, y se encarga de todas las gestiones en relación al inquilino.

A su vez, SPGVA pone esas viviendas a disposición de personas inscritas como demandantes de vivienda en el Servicio Vasco de Vivienda ETXEBIDE,⁴ la cual abona a SPGVA un alquiler proporcional al 30% de sus ingresos. La diferencia entre la renta que SPGVA paga al propietario de mercado y la que cobra al inquilino social es cubierta por el Departamento de Vivienda. La otra actividad que realiza la SPGVA en línea con la política de lucha contra el fraude es la de intervenir en todas las ventas de vivienda protegida realizadas entre particulares. De esta manera se evita que estas viviendas protegidas se vendan a precios superiores a los permitidos por la normativa.

La evolución de la actividad del programa Bizigune también ha sido fuertemente expansiva: se ha pasado de 531 viviendas vacías alquiladas en el año 2003 a más de 4.500 viviendas en la actualidad. De este modo el programa ha sido sumamente

Gráfico n.º 2. **EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDA DE BIZIGUNE**
(datos a 31 de diciembre de cada año)



³ Recientemente se ha establecido un tope de 600 euros para estas rentas (750 euros con anterioridad).

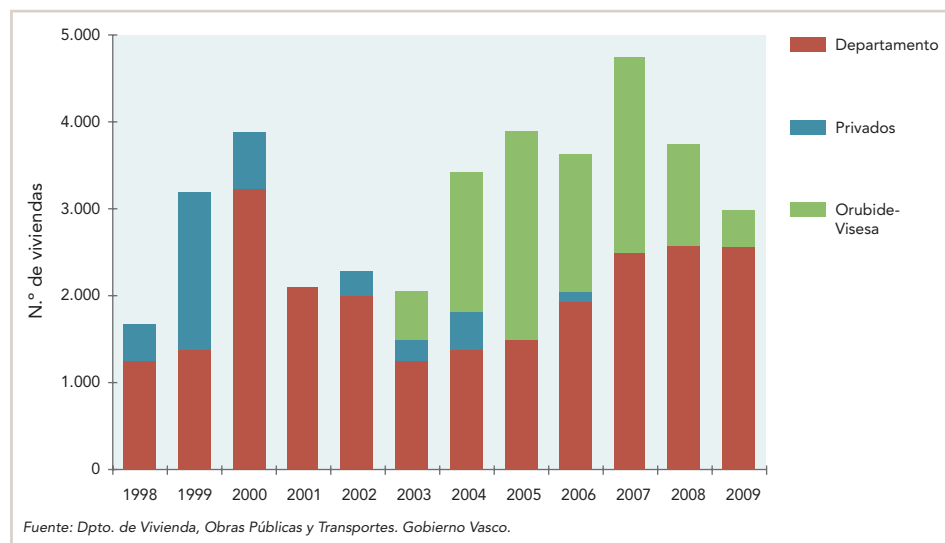
⁴ Ver más adelante.

efectivo en relación a su objetivo de movilización del parque de viviendas vacías y de impulso al alquiler de viviendas. No obstante, los costes del programa han sido muy elevados lo que ha hecho que en el marco del nuevo Plan Director se esté planteando su revisión. Así mismo, se está contemplando la reestructuración de las sociedades públicas que intervienen en el alquiler público (Alokabide y SPGVA, en particular).

Por su parte, *ORUBIDE* es la empresa dedicada a la gestión de suelo para la promoción de vivienda protegida en Euskadi. Su objetivo es la adquisición, gestión y urbanización de suelo residencial para la construcción de vivienda protegida. La actividad de Orubide comprende la asistencia técnica y jurídica durante la gestión y promoción de suelo (incluyendo la gestión como «agente urbanizador»⁵), la intermediación a través de convenios de colaboración entre administraciones, así como la adquisición de suelo en el mercado y el partenariado público-privado. La sociedad ORUBIDE, S.A. se constituyó formalmente en 2000 con la participación directa de VISESA y las mismas entidades financieras accionistas de esta última.

El gráfico n.º 3 adjunto muestra la evolución de las adquisiciones de suelo con destino a vivienda protegida según los diferentes agentes. Puede observarse cómo a partir de 2003 la actividad de Orubide comienza a hacerse notar, obteniendo suelo para un total de más de 10.000 viviendas y contribuyendo así de manera importante a proveer las dotaciones de suelo necesarias para sustentar el esfuerzo de edificación de viviendas de protección pública desarrollados en los últimos años. No obstante,

Gráfico n.º 3. **EVOLUCIÓN DE LA ADQUISICIÓN DE SUELO PARA VIVIENDA PROTEGIDA SEGÚN AGENTE PROMOTOR (1998-2009)**



⁵ Ver referencia a esta figura en el apartado dedicado a la Ley de Suelo.

ha sido el propio Departamento de Vivienda el que ha mantenido la mayor cuota de adquisición de suelo, salvo algunos años concretos.

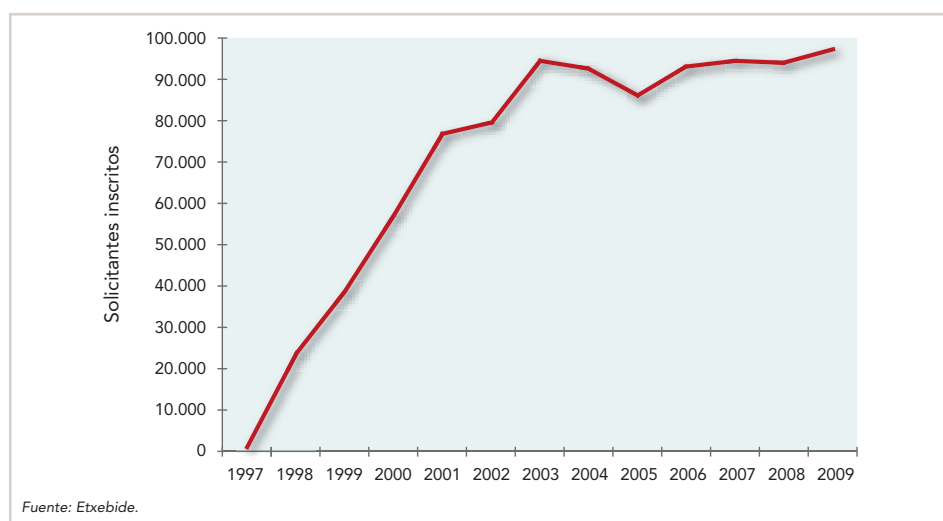
3.2. Etxebide y Bizilagun

A mediados de 1997, el Gobierno Vasco puso en marcha el *Servicio Vasco de Vivienda-ETXEBIDE*, con el propósito de configurar un canal de conexión entre la ciudadanía y la Administración Vasca, destinado a la prestación de servicios en materia de vivienda. En 2001, Etxebide fue reactivado con fuerza y pasó a convertirse en un servicio permanentemente abierto, accesible a través de Internet.

En la actualidad, y bajo la denominación de *Servicio Vasco de Adjudicación de Vivienda de Protección Pública* mantiene sus funciones de vía de comunicación e información a las personas demandantes de viviendas de protección pública y solicitantes de ayudas, respecto a todas las cuestiones relacionadas con la materia. En este sentido, Etxebide se encarga de la gestión del Registro de solicitantes de vivienda, la inscripción en el cual es preceptiva a la hora de poder acceder a una vivienda de protección pública. Así mismo, Etxebide se encarga de instrumentar los procesos de adjudicación de vivienda mediante la celebración de sorteos públicos. Etxebide presta además servicios complementarios como la Bolsa de intercambio de VPP (viviendas de protección pública), etc.

El gráfico n.º 4 adjunto recoge datos sobre el número inscripciones en Etxebide desde 1997. Puede observarse que el número de expedientes crece de manera exponencial hasta casi 95.000 en 2003, manteniéndose a partir de entonces con algún altibajo en torno a esa cifra, si bien se marca un máximo de más de 97.000 expedientes en 2009.

Gráfico n.º 4. **EVOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE SOLICITUD DE VIVIENDA INSCRITOS EN ETXEBIDE (1997-2009)**



Hay un predominio de solicitudes individuales (70.000 en 2009), pero alrededor de una cuarta parte corresponden a unidades familiares. De este modo, el número de personas incluidas en las solicitudes asciende a cifras entre 105.000 y 115.000 personas durante los últimos años. El número total de expedientes de demanda de vivienda diferentes que en el período 2005-09 han pasado por el registro es de aproximadamente 180.000 y el de personas incluidas en los mismos de 220.000

Así mismo, es interesante comprobar cómo las inscripciones en Etxebide van reflejando con el paso del tiempo una mayor preferencia por la vivienda protegida en régimen de alquiler. Así, mientras en 2005 sólo un 26% de las solicitudes de VPO correspondían al régimen de alquiler, en 2009 la proporción creció hasta un 53%. No obstante, el marco general sigue siendo de predominio de la preferencia por la vivienda en propiedad.

**Cuadro n.º 5. EVOLUCIÓN DEL TIPO DE VIVIENDA SOLICITADA
POR LAS PERSONAS INSCRITAS EN ETXEBIDE (2005-09)**
(% afirmativos)

	2005	2006	2007	2008	2009
Compra vivienda nueva	80,6	76,4	77,0	77,0	76,3
Compra vivienda usada	29,2	38,3	43,1	46,3	48,5
Compra vivienda tasada	0,1	0,1	2,1	13,1	22,7
Alquiler social	44,6	48,1	48,6	49,3	50,9
Alquiler VPO	26,7	38,4	43,8	48,7	53,1
Alquiler Bizigune	25,6	29,4	29,7	31,0	33,3
Alquiler Programas municipales	8,7	12,1	13,2	14,8	16,4

Fuente: Etxebide, Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes.

El *Servicio Público de Propiedad Horizontal y Arrendamientos Urbanos (BIZILAGUN)* es un servicio de información sobre temas relacionados con la propiedad horizontal y comunidad de propietarios, la conservación y rehabilitación de edificios y la Ley de arrendamientos urbanos. Creado recientemente (2009) viene a cubrir funciones antes desarrolladas por las desaparecidas Cámaras de la Propiedad Urbana. Presta una asistencia universal que procura garantías para los contratos de arrendamiento (visado y registro de contratos, y el depósito de fianzas) e intenta mediar y conciliar cualquier disconformidad respecto a los problemas que suceden entre las comunidades de propietarios evitando posibles conflictos posteriores.

3.3. Sociedades municipales de vivienda

Entre las sociedades municipales de vivienda cabe destacar las agrupadas en la Asociación de Promotores de Vivienda y Suelo AVS Euskadi, la cual está compuesta actualmente por ocho empresas públicas incluyendo, además de a las sociedades del Gobierno Vasco, a las sociedades de los ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz (Ensanche 21-Zabalgunea), Donostia-San Sebastián (Entidad Pública Empresarial de Vivienda-Donostiako Etxegintza), Irún (Irunvi), Bilbao (Viviendas Municipales de Bilbao) y Sestao (Sestao Berri 2010). Desde su presentación, en octubre de 2008, AVS Euskadi ha desarrollado una notable labor en la promoción de vivienda y suelo. Así, en 2009, los socios promotores de la asociación iniciaron la construcción de 8.600 pisos protegidos; gestionaron más de 14.000 pisos en alquiler social y promovieron suelo para 2.000 VPO, además de desarrollar otros programas de rehabilitación de pisos, captación de vivienda vacía, gestión de alojamientos rotacionales, etc.

Hay que indicar que también otros municipios vascos como Barakaldo (Eretza), Basauri (Bidebi), etc. cuentan con sociedades municipales de vivienda que se dedican también a la promoción de viviendas de protección en sus ámbitos municipales respectivos y que otra serie de 16 ayuntamientos cuentan con sociedades urbanísticas de rehabilitación, dedicadas específicamente al desarrollo de actividades en este terreno.

4. LEY DE SUELO Y URBANISMO DE EUSKADI

El 30 de junio de 2006, el Parlamento Vasco aprobó la primera Ley de Suelo y Urbanismo de la CAPV, estableciendo así una serie de nuevos instrumentos y técnicas de ordenación urbanística para servir, en especial, a los entes municipales y a la política de vivienda de protección pública.

La nueva Ley se concibió fundamentalmente como una herramienta clave en la lucha contra la especulación del suelo, tratando de hacer realidad el derecho de la ciudadanía vasca al acceso a una vivienda digna, en propiedad o alquiler, a un precio razonable. Con este propósito, la nueva Ley se proponía los siguientes objetivos:

- Recuperar la iniciativa pública en las actividades urbanísticas, especialmente a través de la implicación municipal.
- Restringir las prácticas especulativas de carácter inmobiliario.
- Hacer efectivo el derecho constitucional a disponer de una vivienda digna por parte de toda la ciudadanía.
- Introducir nuevos mecanismos de intervención administrativa por parte de las administraciones públicas.
- Orientar el urbanismo hacia el principio de desarrollo sostenible.
- Garantizar el derecho a la participación ciudadana.

Con el fin de alcanzar dichos objetivos, la nueva Ley de Suelo y Urbanismo adoptó una serie de medidas novedosas, entre las que cabe destacar las siguientes:

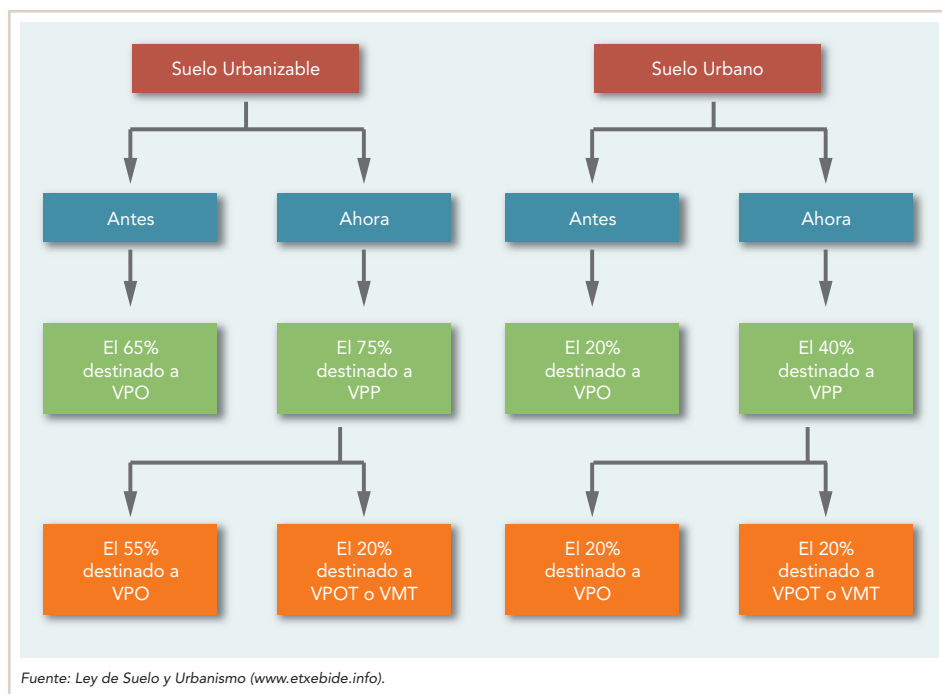
- La creación de nuevas tipologías de vivienda de protección pública con el fin de diversificar las actuaciones en materia de vivienda y dar así una respuesta más adecuada a las distintas necesidades. A las figuras de la Vivienda Social y la Vivienda de Protección Oficial de Régimen General se incorporan las figuras de las Viviendas de Protección Oficial de Régimen Tasado Autonómico, las Viviendas Tasadas Municipales de Régimen Especial, las Viviendas Tasadas Municipales de Régimen General y las Viviendas Protegidas de Realoho. También se contempla la creación de la figura de los Alojamientos Dotacionales en Alquiler,⁶ particularmente destinados con carácter temporal (5 años) al colectivo joven y al de personas mayores.
- El aumento de los porcentajes mínimos del suelo que se debe destinar a vivienda protegida. Así, en las áreas de nueva expansión, el 75% de cada sector de suelo urbanizable será destinado a vivienda de protección pública, VPP, en venta o alquiler, del cual el 55% se destinará a VPO de régimen general y especial y el 20% restante se destinará a Vivienda Tasada. Mientras, en el caso de los suelos urbanos, el porcentaje de reserva a vivienda protegida se sitúa en el 40%, el cual se destinará a partes iguales a VPO de régimen general y especial y a Vivienda Tasada.⁷
- Además, se amplió la obligatoriedad de reserva de suelo a municipios de menor tamaño:
 - Las nuevas reservas son de aplicación en los municipios de más de 3.000 habitantes (antes 7.000) y otros menores que tengan continuos urbanos de más de 2.000 residentes.
 - En todos los de más de 20.000 habitantes, por cada nueva vivienda se debe destinar en suelo dotacional 1,5 m² a apartamentos en alquiler (alojamientos dotacionales).
- Se creó la nueva figura del Agente urbanizador, que se responsabiliza de urbanizar y reparcelar, habilitando así el espacio previsto para la edificación, evitando retenciones especulativas de suelo.⁸

⁶ Aunque el régimen jurídico habitual previsto para estos apartamentos es el de alquiler, no se descarta el estudio y aplicación de otras modalidades como el usufructo o el derecho de habitación.

⁷ Como precedente muy importante de la Ley de Suelo a este respecto, es preciso mencionar la Ley 17/1994, conocida como *ley Maturana* en referencia al consejero que la elaboró y que fue la primera en establecer unas reservas de suelo para VPP (65% en suelo urbanizable y 20% para el suelo urbano).

⁸ El Agente urbanizador es el sujeto público o privado que, en ejercicio de la iniciativa económica y en virtud de la adjudicación definitiva del correspondiente programa de actuación urbanizadora, asume, a su riesgo y en los términos de esta ley, la responsabilidad de la ejecución de la correspondiente actuación integrada. Puede ser agente urbanizador cualquier persona física o jurídica capacitada para ejercer la iniciativa económica, sea o no propietaria de terrenos.

Gráfico n.º 5. **RESERVAS DE SUELO PARA VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA ESTABLECIDAS POR LA LEY 2/2006, DE 30 DE JUNIO, DE SUELO Y URBANISMO**



- Se sustituye el sistema de compensación por un sistema de concertación (las personas propietarias de suelo podrán asumir la iniciativa, previo acuerdo con el Ayuntamiento).
- Quedan prohibidas las subastas del suelo público.
- Una serie de medidas orientadas a lograr un desarrollo urbanístico sostenible (preservación del suelo no urbanizable; restricciones al crecimiento de núcleos rurales; evitar la proliferación de urbanizaciones de chalets, ...).
- En cuanto a los cauces para garantizar la participación ciudadana, la Ley establece que todos los municipios de más de 7.000 habitantes, tendrán que constituir un instrumento participativo, denominado Consejo de Planeamiento.

Transcurridos cuatro años desde la aprobación de la Ley no se dispone de análisis o evaluaciones respecto a la ejecución de la misma. Se desconoce por tanto en qué medida se están materializando las reservas de suelo para VPP (muy criticadas en su día por los promotores de vivienda) o el nivel real de actividad que haya podido tener en la práctica la figura del Agente urbanizador, por citar dos de las novedades más importante incorporadas en la Ley.

5. LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA

Como ya se ha señalado, la política de vivienda seguida por el Gobierno Vasco se plasma en un documento base, denominado Plan Director de Vivienda, que con una duración habitual de 4 años, define los objetivos cualitativos y cuantitativos a conseguir, así como las estrategias y medidas para hacerlo.

Hasta ahora se han elaborado cuatro planes directores de carácter cuatrienal y el quinto se encuentra en proceso de elaboración:

- 1996-99 (denominado Plan Etxebide).
- 2000-03 (que fue revisado antes de su finalización, al mediar un cambio de Gobierno, dando lugar al siguiente plan).
- 2002-05.
- 2006-09.
- 2010-13 (en proceso de elaboración al escribir este artículo).

5.1. Misión y estrategias de los Planes Directores

Si se analiza la misión asignada a los Planes de Vivienda, se observa una gran similitud entre todos ellos (de hecho el segundo plan reproduce explícitamente la misión del primero), haciendo siempre referencia a la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población, especialmente de los colectivos más desfavorecidos, en condiciones dignas. La misión de los tres primeros planes menciona la necesidad de optimizar la eficacia en el uso de los recursos públicos, mientras que el cuarto menciona como novedad la necesaria participación de todos los agentes con responsabilidad en la materia.

Cuadro n.º 6. MISIÓN DE LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA DE LA CAPV

	Misión del Plan
1996-99	Facilitar el disfrute de una vivienda en condiciones dignas a la población de la CAE, particularmente a sus colectivos más desfavorecidos, optimizando la eficacia de los recursos disponibles.
2002-03	Facilitar el disfrute de una vivienda en condiciones dignas a la población de la CAE, particularmente a sus colectivos más desfavorecidos, optimizando la eficacia de los recursos disponibles.
2002-05	Asegurar la satisfacción de las necesidades de alojamiento de la población, atendiendo a su carácter cambiante y dinámico, en especial las de los colectivos desfavorecidos, optimizando la eficacia de los recursos disponibles.
2006-09	Atender de forma integral las necesidades de vivienda de la ciudadanía, especialmente de las personas más necesitadas, mediante medidas apropiadas a las diferentes situaciones de necesidad y con la participación de todos los agentes con responsabilidad en materia de vivienda.

Fuente: Planes Directores de Vivienda.

Hay que decir, no obstante, que a pesar de la continua referencia a los colectivos con más dificultades para acceder a una vivienda como objetivo preferente de la política de vivienda, en realidad la política desarrollada en base a estos planes puede calificarse como «de amplio espectro», en el sentido de que no ha estado focalizada preferentemente en los sectores de menor nivel de ingresos, sino que más bien ha estado dirigida a extensas capas de la población vasca, incluyendo la clase media y media-alta. Baste señalar que en la actualidad el límite de ingresos para acceder a una vivienda de protección oficial de régimen general (hasta ahora las más habituales en la oferta de vivienda protegida) es de 35.000 euros anuales, límite que asciende a 45.500 euros en el caso de las viviendas tasadas autonómicas. La complejidad del mercado inmobiliario vasco durante las últimas décadas, en particular los altísimos niveles de precios alcanzados por la vivienda libre, combinada con el fuerte empuje de la demanda (generada por motivos demográficos) son factores explicativos de esta política de corte relativamente «generalista».

El cuadro n.º 7 siguiente refleja las líneas estratégicas planteadas por los sucesivos planes directores de vivienda. De la ejecución de las mismas cabe destacar las siguientes novedades normativas introducidas en la última década:

- Se otorga al régimen de las viviendas de protección oficial carácter indefinido o permanente. Mediante este nuevo régimen se impiden los deseos especulativos y además se incrementa en el largo plazo el parque de vivienda protegida, ya que pone al servicio de la comunidad una herramienta prolongada en el tiempo que permite la rotación de los beneficiarios de las viviendas (2002).
- Se somete a las promociones privadas a un procedimiento de enajenación que habrá de seguir los principios de publicidad, concurrencia pública y transparencia (2002).
- Se instaura la apertura total en el tiempo del Registro de solicitantes de viviendas de protección oficial (Etxebide), dada la insatisfacción que suponía para el administrado el hecho de que dicho registro permaneciera cerrado durante la mayor parte del año (2002).
- En relación con los procedimientos de adjudicación de VPO, se impone que también los adjudicatarios de viviendas de protección oficial de promoción privada deben cumplir los requisitos exigidos con carácter general (salvo el relativo al empadronamiento) (2003).
- Se establece que las inscripciones en el Servicio Vasco de Vivienda - Etxebide tengan una validez temporal de cuatro años. Los demandantes que no renueven cuatrienalmente su solicitud serán dados de baja del registro (2003).
- Consolidación del derecho de superficie y del control de las segundas y posteriores transmisiones de vivienda protegida a través del visado, la cooperación con notarios y registradores, el ejercicio universal de los tanteos y retractos, el establecimiento del primer servicio integral de inspección del uso de la VPO y el uso más consistente de la potestad sancionadora (2002-05).
- Medidas financieras para la rehabilitación de vivienda, ampliando el número de viviendas y locales que pueden acogerse a las ayudas públicas considerando

Cuadro n.º 7. **LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA DE LA CAPV**

	1996-1999	2002-03	2002-05	2006-2009
Líneas estratégicas	- Incrementar la oferta de viviendas a precio limitado. - Crear una oferta de viviendas en alquiler a precios limitados. - Optimizar la eficacia social del patrimonio de viviendas existente. - Discriminar positivamente a los colectivos más necesitados. - Ofrecer suelo a precios compatibles con la VPO. - Optimizar los recursos presu-puestarios disponibles. - Apoyar el acceso a la vivienda. - Luchar contra el fraude en la vivienda protegida. - Coordinar las actuaciones del Departamento con las otras Ins-tituciones. - Mejorar la satisfacción del ciu-dadano.	- Intensificar la oferta de viviendas. - Rentabilizar el patrimonio de vi-vendas. - Acentuar el enfoque social. - Adecuar la política de vivienda al nuevo contexto económico. - Impulsar la calidad en la vivienda. - Mejorar los sistemas de gestión. Objetivos estratégicos - Creación de un mercado de sue-lo que garantice la consecución de los objetivos edificatorios de vivienda protegida. - Promoción de viviendas de pre-cio limitado. - Apoyo financiero a las operacio-nes de acceso a la vivienda de la población objetivo e incentiva-ción de la rehabilitación del par-que de viviendas y edificios. - Consolidar Etxebide, Servicio Vas-co de la Vivienda, como canal de comunicación con los ciudadanos para la prestación de los servicios en materia de vivienda. Objetivos operativos - Controlar las segundas y poste-riores transmisiones de la VPO. - Control por objetivos de las nue-vas operadoras de suelo y alquiler.	- Un incremento de la oferta de vi-vienda protegida, que permita cu-brir en mayor medida el elevado vo-lumen de necesidades existentes. - Un refuerzo de políticas que pro-muevan el alquiler, como alternativa para numerosos colectivos - Una política de vivienda vacía para su utilización en alquiler en relación con líneas de rehabilitación - Una intervención decidida en ma-teria de rehabilitación de vivienda y renovación urbana en zonas degra-dadas. - El desarrollo de líneas específicas de actuación para colectivos espe-cialmente necesitados. - Una mejora en la atención al ciuda-dano con necesidades de vivienda y en la calidad de los servicios pres-tados. - Un control decidido del fraude y una aún mayor transparencia en la gestión en el acceso a vivienda pro-tegida. - Un refuerzo de las políticas para la implantación de sistemas de cali-dad en la gestión y en los procesos constructivos, junto a la introduc-ción con carácter generalizado de criterios de sostenibilidad. - Una reflexión acerca de la fiscalidad sobre la vivienda en un sentido de limitar sus posibles efectos distor-sionadores.	Desarrollo social y medioambientalmente sostenible de la ciudad nueva Eje 1: Impulso decidido a la extensión de la vivienda protegida, tanto en volumen como en variedad de tipologías. Eje 2: Presencia preferente del alquiler en la promoción de nueva VP. Eje 3: Corresponsabilidad y cooperación entre los agentes promotores de VP. Eje 4: Calidad, sostenibilidad, seguridad e innovación en la edificación. Puesta en valor de la ciudad construida Eje 5: Rehabilitación y regeneración urbana Eje 6: Movilización de la vivienda vacía ha-cia el alquiler protegido. Atención cercana y personalizada a los demandantes y usuarios de vivienda Eje 7: Atención de calidad a las personas usuarias de Etxebide. Eje 8: Garantía de función social del par-que de vivienda protegida. Eje 9: Tratamiento específico de los colec-tivos con especial necesidad. Eje 10: Participación ciudadana en la toma de decisiones. Otras Administraciones Públicas Eje 11: Competencias de otras administra-ciones conexas.

Fuente: Planes Directores de Vivienda.

el propósito de subvencionar en determinados supuestos la figura de las Inspecciones Técnicas de Edificios creada con la entrada en vigor de la Ley del Suelo. Se establece como criterio para la concesión de ayudas en edificios de más de 50 años, el rango de prioridades que señale la Inspección Técnica de Edificios, por lo que no se subvencionarán las que no se consideren prioritarias (2006).

- Cambios adoptados por Etxebide para beneficiar a quienes decidan inscribirse como parejas: se otorga uno o más números a las unidades convivenciales que participen en los sorteos en función de su tamaño, favoreciendo a las unidades convivenciales más grandes (2 números para las inscripciones en pareja y 3 números para las inscripciones en pareja con uno o más hijos); se mejora la ponderación de los ingresos de las parejas para favorecer que figuren como tales en Etxebide (2006).
- En materia de suelo, diversas medidas de fomento de las actuaciones en materia de patrimonios municipales de suelo para vivienda protegida, entendiendo que la constitución de los mismos supondrá una reserva de terrenos que a medio plazo contribuirá tanto a la mejor satisfacción de la demanda existente como al desarrollo urbanístico ordenado de los municipios (2006).
- Modificaciones en cuanto a los efectos que producen las renunciaciones a las viviendas de protección pública adjudicadas, con el objetivo de garantizar que las personas inscritas en Etxebide realmente tengan necesidad de vivienda de protección pública y que los procesos públicos de adjudicación de vivienda no se vean obstaculizados por personas sin una necesidad real (2007).
- Convenio entre el Departamento de Vivienda y el Ministerio de Vivienda para la gestión conjunta de la Renta Básica de Emancipación (2007).
- Regulación del régimen de las nuevas tipologías de viviendas creadas por la Ley de Suelo (tasadas municipales, autonómicas y alojamientos dotacionales, estableciendo las condiciones y requisitos básicos para su acceso y uso y fomentando su construcción mediante las medidas financieras oportunas (2008).
- Creación del Registro de vivienda de Protección Pública con la finalidad de recoger sistematizadamente la totalidad de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco (2008).
- Regulación de los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial, que establece la normativa pertinente para todos los casos excepto para los adjudicatarios de viviendas tasadas municipales⁹ (2008).
- En cuanto a los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial de promoción municipal, el sistema de selección también será el de

⁹ Fundamentalmente: a) la condición de seleccionado en cualquiera de los procedimientos impedirá la participación en procesos de adjudicación posteriores; b) no obstante, la condición de seleccionado en procedimientos de adjudicación de viviendas en régimen de alquiler no impedirá la participación en posteriores procedimientos de adjudicación de compra; y c) la renuncia a la adjudicación de una vivienda, impedirá, durante un plazo de 2 años la participación en procedimientos del mismo régimen y tipología de vivienda.

sorteo, aunque con algunas particularidades reseñables: los ayuntamientos fijarán libremente las condiciones de empadronamiento salvo en promociones que hayan recibido ayudas del Departamento de Vivienda, en las que el empadronamiento exigido no podrá exceder de 3 años; los solicitantes deberán estar inscritos en el Registro de solicitantes del Departamento de Vivienda o en los registros que los ayuntamientos puedan constituir de forma permanente o temporal.

- Regulación del funcionamiento del Registro de Solicitantes de Vivienda-Etxebide, con el fin de garantizar que las personas inscritas en el Registro tengan realmente necesidad de vivienda y que la información contenida en el mismo esté actualizada y sea un reflejo cierto de las necesidades de vivienda existentes en la CAPV (2008).
- Ayudas a la promoción de viviendas de protección pública y las medidas de fomento del alquiler. Las novedades más destacadas se producen en la regulación de las promociones de viviendas de protección pública en arrendamiento. Así, al plazo mínimo de arrendamiento protegido anteriormente contemplado (15 años), se añade una posibilidad con un plazo de arrendamiento más prolongado (50 años) que cuenta con mayores ayudas financieras (2008).
- Cambios relevantes en los límites de ingresos requeridos. En 2008 aumentan los límites de ingresos máximos para vivienda social de alquiler (un 60%) y alquiler y compra de VPO (un 16%), y se posibilita que más personas puedan acceder a los sorteos de vivienda de protección pública. En concreto, los ingresos anuales ponderados deben situarse entre las siguientes cuantías mínimas y máximas:
 - para alquiler de viviendas de protección oficial de régimen especial: desde 3.000 a 22.000 euros;
 - para compra de viviendas de protección oficial de régimen especial: desde 9.000 a 22.000 euros;
 - para alquiler de viviendas de protección oficial de régimen general y alojamientos dotacionales: desde 3.000 a 35.000 euros;
 - para compra de viviendas de protección oficial de régimen general: desde 9.000 a 35.000 euros;
 - para compra y alquiler de viviendas tasadas autonómicas: desde 12.000 a 45.500 euros.

5.2. Objetivos cuantitativos y realizaciones

El cuadro n.º 8 recoge los objetivos cuantitativos planteados por sucesivos Planes Directores de Vivienda. Cabe destacar las siguientes cuestiones:

- El progresivo incremento del objetivo de promoción de viviendas protegidas, especialmente en el último plan (27.000 viviendas), más que duplicando el objetivo del Plan 1996-99.

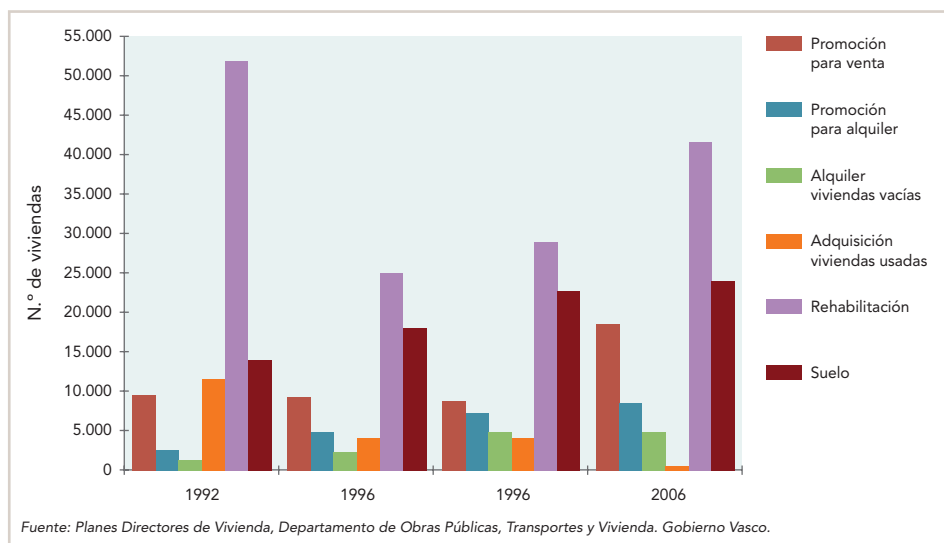
Cuadro n.º 8. OBJETIVOS CUANTITATIVOS DE LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA (1996-2009)
(% afirmativos)

Tipo de actuación	1996-99	2000-03	2002-05	2006-09	Total*
Promoción de Viviendas	12.000	14.000	16.200	27.000	62.200
—Para alquiler	2.500	4.800	7.300	8.500	20.700
—Para venta	9.500	9.200	8.900	18.500	41.500
• Sociales	5.200	5.250	5.250	3.400	16.475
• VPO	6.800	8.750	10.950	19.000	41.125
• Tasadas y otras	—	—	—	4.600	4.600
Alquiler de vivienda vacía	1.219	2.200	5.000	5.000	5.000
Locales calificados como vivienda protegida	—	—	—	750	750
Ayudas adquisición de viviendas usadas**	11.500	4.100	4.200	500	18.250
Demanda satisfecha de vivienda	24.719	20.300	25.400	33.250	86.200
Rehabilitación y renovación urbana	52.000	25.000	29.000	41.500	135.000
Adquisición de suelo	14.000	18.000	22.600	24.000	69.600
Total	90.719	63.300	77.000	98.750	290.800

* Sólo se suma el 50% de los objetivos del Plan 2000-03, al haberse elaborado uno nuevo para 2002-05.
El objetivo de «Alquiler de vivienda vacía» no es sumable. ** 2006-09: sólo en áreas rurales.

Fuente: Planes Directores de Vivienda, Departamento de Obras Públicas, Transportes y Vivienda. Gobierno Vasco.

Gráfico n.º 6. EVOLUCIÓN DE LOS OBJETIVOS CUANTITATIVOS DE LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA



- Por tipos de viviendas, la suma de los objetivos de edificación de viviendas para venta (40.500 viviendas en total) duplica prácticamente el de viviendas para alquiler (21.700 viviendas), que no obstante van aumentando de manera lenta pero progresiva.
- De manera aún más acusada, el objetivo agregado de viviendas de régimen VPO (41.125 viviendas es cuantitativamente más del doble del de viviendas sociales (16.475 viviendas), que incluso pierden peso en el último plan.
- A partir de 2002-05, el objetivo de movilización de viviendas vacías para alquiler (Bizigune) se cifra en 5.000 viviendas.
- Las ayudas para la adquisición de viviendas usada, con objetivos bastante elevados al principio (sobre todo en el primer plan, 11.500 viviendas), desaparecen prácticamente en el último plan.
- Los objetivos de rehabilitación y renovación urbana, aún con altibajos, son cuantitativamente los más importantes (135.000 viviendas a rehabilitar para el conjunto de planes).
- Los objetivos en materia de suelo siguen la senda de incremento de los objetivos de edificación, con un total previsto de adquisición de suelo para 69.600 viviendas en todo el período.

Si se presta ahora atención a las realizaciones efectivas del conjunto de los planes (cuadro adjunto) pueden extraerse algunas conclusiones de interés:

- El objetivo global de promoción de viviendas de los cuatro planes en su conjunto se cumple prácticamente en su totalidad, con 61.500 viviendas edificadas en los cuatro planes. Sin embargo, analizando los resultados por tipos de viviendas se observan importantes desequilibrios y desajustes.
- El objetivo agregado de edificación para venta se cumple muy sobradamente, con un total de 50.410 viviendas, esto es, un 24% por encima del objetivo (sobre todo gracias a las grandes realizaciones del Plan 2002-05).
- Por contra, los resultados de vivienda en alquiler quedan muy por debajo de lo previsto en los cuatro planes: únicamente 11.171 viviendas, poco más de la mitad de las planificadas.
- Atendiendo al régimen de protección sucede algo equivalente: mientras la promoción de VPO supera ampliamente los objetivos, la de viviendas sociales no los alcanza en casi un 50%.
- El objetivo de alquiler de viviendas vacías se cumple de manera bastante satisfactoria en el último plan (un parque de 4.557 viviendas particulares alquiladas).
- Los objetivos globales de rehabilitación se cumplen globalmente también (86.834 viviendas afectadas en el conjunto de los cuatro planes) aunque ello es debido a que los excelentes resultados de los dos últimos planes compensan las limitaciones de los dos primeros.
- Finalmente, los objetivos de adquisición de suelo no llegan a cubrirse adecuadamente, en la medida en que en total se adquieren terrenos para 43.235 viviendas, un 38% por debajo de lo planificado.

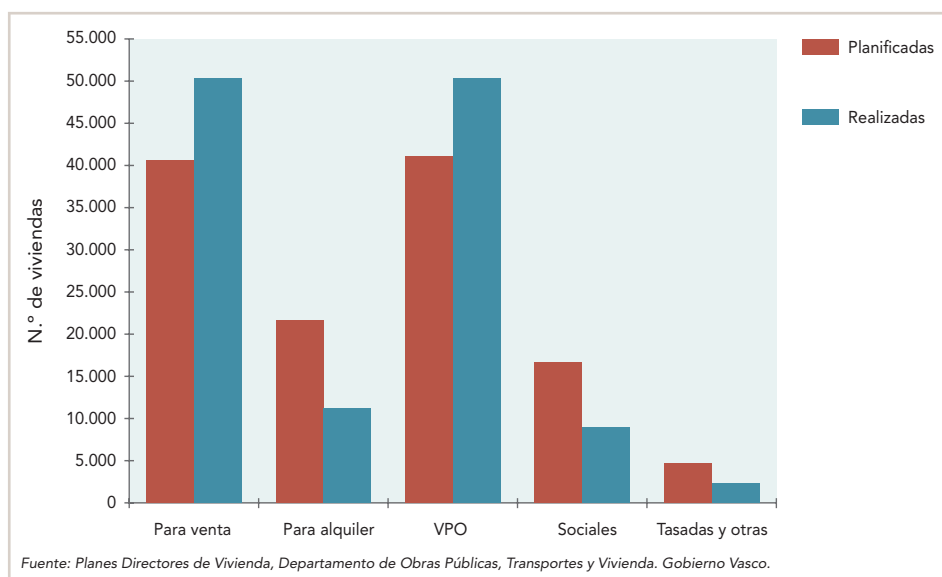
Cuadro n.º 9. REALIZACIONES DE LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA (1996-2009)
(n.º actuaciones en n.º de viviendas)

Tipo de actuación	1996-99	2000-03	2002-05	2006-09	Total
Promoción de Viviendas	11.635	7.057	20.731	22.098	61.521
—Para alquiler	1.038	1.072	4.125	4.936	11.171
—Para venta	10.597	5.985	16.606	17.222	50.410
• Sociales	2.562	1.171	3.150	1.920	8.803
• VPO	9.073	5.886	17.581	17.856	50.396
• Tasadas y otras	—	—	—	2.322	2.322
Alquiler de vivienda vacía	5	53	1.907	4.557	4.557
Locales calificados como vivienda protegida	—	—	—	—	—
Ayudas adquisición de viviendas usadas*	3.700	14	4.811	—	8.525
Demanda satisfecha de vivienda	15.340	7.124	27.449	26.655	76.568
Rehabilitación y renovación urbana	20.608	11.459	49.718	58.003	139.788
Adquisición de suelo	9.071	5.976	11.662	16.526	43.235
Total	45.019	24.559	88.829	101.184	259.591

* 2006-09: sólo en áreas rurales.

Fuente: Planes Directores de Vivienda, Departamento de Obras Públicas, Transportes y Vivienda. Gobierno Vasco.

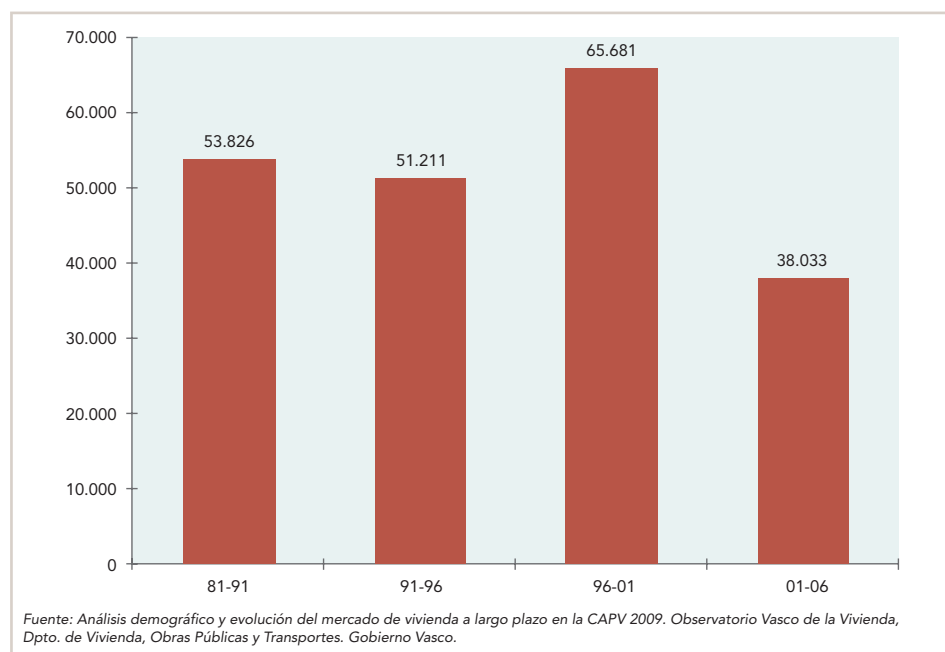
Gráfico n.º 7. CUMPLIMIENTO GLOBAL DE LOS OBJETIVOS DE EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS DE LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA



6. LA SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA CAPV

Como se ha podido comprobar en los anteriores apartados, los planes directores y la política autonómica de vivienda en general han tenido un papel muy relevante en la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población vasca, en un período en el que se ha asistido a una explosión de la demanda derivada de la evolución demográfica, particularmente a lo largo de la década de los 90, cuando llegan a la edad de independización las nutridas cohortes de jóvenes nacidos durante los años 60 y 70. Baste señalar que el número de hogares vascos aumentó en más de 116.000 unidades entre 1991 y 2001, frente a menos de 54.000 en la década anterior.

Gráfico n.º 8. **INCREMENTO DEL NÚMERO DE HOGARES EN LA CAPV (1981-2006)**

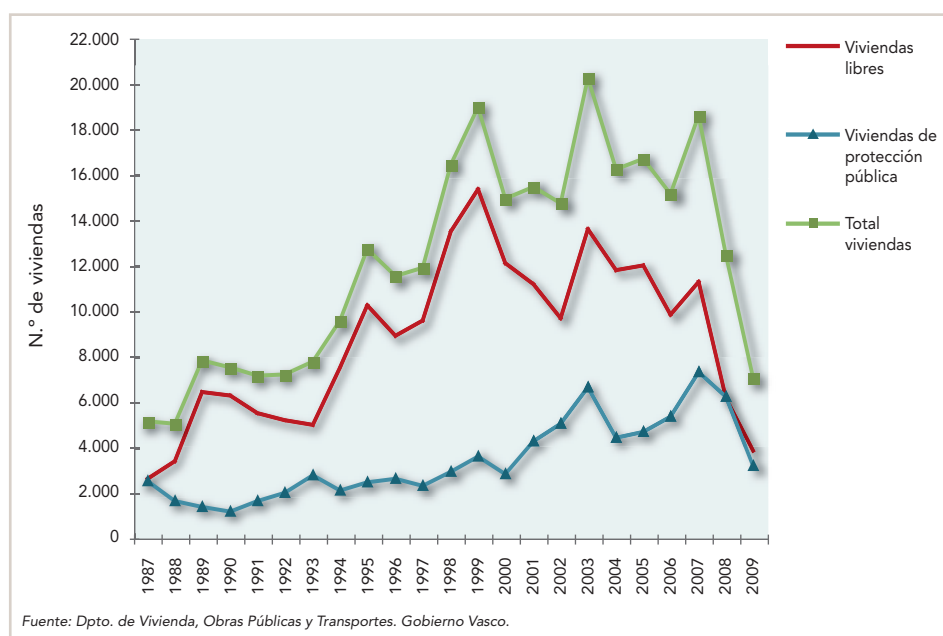


En este sentido, la edificación de vivienda protegida ha venido a cubrir una parte muy importante de esa demanda, haciendo viable el acceso a la vivienda por una parte de la población vasca con recursos relativamente limitados, en un momento en el que la presión de la demanda hizo crecer los precios de manera espectacular (entre 1986 y 2008, los precios de la vivienda libre se multiplicaron por 8 aproxima-

damente, en términos corrientes). De este modo, la oferta de vivienda protegida representó un 28% del total de viviendas edificadas en la CAPV entre 1986 y 2009, con una cuota máxima del 42% durante la ejecución del último Plan Director (e incluso superando el 50% en los últimos dos ejercicios).

No obstante, y como ya se ha señalado, los objetivos de generación de un parque de vivienda pública de alquiler se han cumplido sólo parcialmente. El Plan 2006-09 se planteaba expresamente el objetivo global de aumentar la dimensión del parque permanente de vivienda protegida en alquiler, tanto mediante el impulso a la promoción de vivienda protegida en alquiler como por el fomento de las medidas dirigidas a conseguir el alquiler de viviendas usadas a niveles de rentas protegidas. Concretamente se establecía el objetivo de alcanzar una cifra de aproximadamente 19.000 viviendas en alquiler, que representaría un 22% del parque total de viviendas protegidas. Sin embargo, la cifra realmente alcanzada se quedó en torno a la mitad de este objetivo.

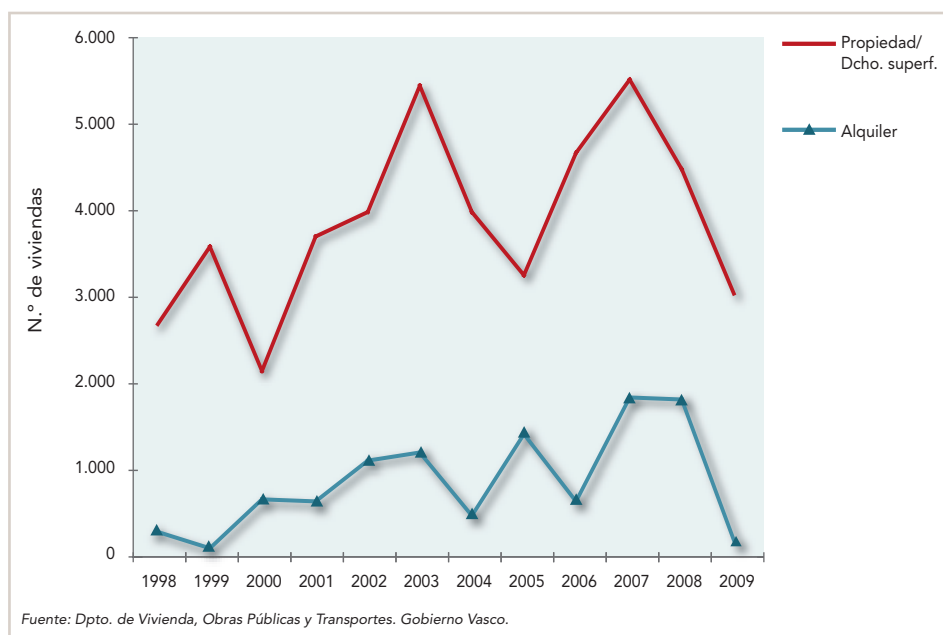
Gráfico n.º 9. **VIVIENDAS INICIADAS EN LA CAPV SEGÚN TIPO (1987-2009)**



En el momento actual las circunstancias del mercado de vivienda han cambiado de manera drástica respecto al período anterior, como es bien sabido. La crisis financiera internacional y la explosión de la burbuja inmobiliaria han he-

cho que el acceso al crédito resulte muy complicado (a pesar de los bajos tipos de interés) tanto para los promotores-constructores de vivienda, como para las familias y personas necesitadas de una primera vivienda. Unido esto a la crisis económica y del empleo, se ha generado una importante paralización del mercado, con operaciones inmobiliarias congeladas y cuantiosos *stocks* de vivienda sin vender, tanto de viviendas nuevas (o en proceso de construcción) como de viviendas usadas. Mientras tanto, los precios se resisten a bajar en la medida en que requeriría una verdadera dinamización del mercado. El ajuste se produce en cantidades en lugar de en precios.

Gráfico n.º 10. **EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS SEGÚN RÉGIMEN DE ACCESO**



Evidentemente, la CAPV no es ajena a esta situación, si bien cabe subrayar que la intensidad de la crisis inmobiliaria no es tan acusada como en otras regiones del Estado, en la medida en que el sobre-dimensionamiento del sector construcción y de la oferta de vivienda no ha alcanzado los mismos niveles. Pero en cualquier caso, el escenario para los próximos años se presenta mucho menos expansivo que en la pasada década. La evolución demográfica también actuará en este sentido: el proceso de envejecimiento poblacional hará que el incremento en el número de hogares en-

tre 2010 y 2020 siga previsiblemente una línea descendente frente a los crecimientos pasados, si bien factores sociológicos como la reducción del tamaño familiar pueden actuar en sentido contrario.

Todas estas cuestiones imponen, por tanto, un replanteamiento de la política de vivienda que además es coincidente con la elaboración de un nuevo Plan Director para el período 2010-13. En este sentido, el Departamento de Vivienda se encuentra ya abordando este proceso, que cuenta además con una novedad importante en la medida en que se ha alcanzado un Pacto Social por la Vivienda (firmado el 16 de Junio de 2010) enfocado a conseguir un consenso entre los agentes públicos, sociales y privados implicados en materia de vivienda, que permita orientar las líneas estratégicas y ámbitos de actuación de las políticas activas a desarrollar en los próximos 15 años en Euskadi.

Entre los principios inspiradores del Pacto cabe destacar el énfasis en la acción coordinada a largo plazo sobre la base de un consenso entre todas las administraciones y agentes sociales y privados que actúan en materia de vivienda, con participación ciudadana y transparencia en la elaboración y ejecución de las políticas. Los principios de sostenibilidad y eficiencia en la gestión son también obligados en la etapa actual.

En este marco de actuación pueden identificarse con bastante claridad los grandes retos del nuevo Plan Director. El primero consistiría en incrementar la presencia del parque público de vivienda en alquiler (que sigue siendo muy inferior al observado en países de nuestro entorno) como fórmula adecuada para la resolución de las necesidades de vivienda de buena parte del colectivo de personas y familias afectadas. Parece así mismo preciso impulsar una nueva política de rehabilitación y renovación urbana como solución eficiente, sostenible y de futuro. No hay que perder de vista que el parque de viviendas de la CAPV experimentó una fuerte expansión en los años 50-60-70 del pasado siglo, con frecuencia en procesos edificatorios desordenados y de baja calidad que están requiriendo intervenciones integradas de largo alcance. Finalmente, sigue siendo necesario mantener una política activa de gestión del suelo con el objetivo de dar fluidez al sector de la construcción de vivienda nueva y lograr un reparto territorial más equilibrado.

Por otra parte, la instrumentación de los objetivos anteriores va a requerir una nueva gestión de la política de vivienda que logre una auténtica movilización e implicación del conjunto de actores (los ayuntamientos en particular) para asegurar una oferta de vivienda diversificada y bien distribuida territorialmente. Igualmente, en el difícil momento económico, financiero y presupuestario actual va a ser absolutamente necesaria la mayor eficiencia posible en el uso de los recursos al servicio de la política de vivienda. Esto puede hacer necesaria una reordenación del entramado societario del sector público de la vivienda.

Hay que mencionar finalmente que se encuentra pendiente la elaboración y aprobación la Ley de Vivienda, la cual debería abordar, entre otras cuestiones, la distribución competencial en materia de vivienda, los términos del derecho a la vivienda (quién es el garante de dicho derecho, quiénes las personas o unidades familiares afectadas, cuáles son los mecanismos para ejercitar dicho derecho,...), el régimen jurídico de la vivienda protegida, los mecanismos de planificación de la política de vivienda, sus instrumentos de ejecución, etc.

La política de Ordenación del Territorio dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco

El presente artículo repasa la historia y los hitos más importantes de la política de Ordenación del Territorio realizada en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se analiza desde su inicio la evolución de dicha política tanto a partir de los códigos legales que dan carta de naturaleza a dicho sector, como de aquellos documentos emanados de dicho marco normativo, esenciales para el desarrollo de dicha política. Así, se realiza un análisis de figuras como las DOT (Directrices de Ordenación Territorial), los PTP (Planes Territoriales Parciales) y PTS (Planes Territoriales Sectoriales), así como la influencia que dichas figuras han tenido a escala local (Planes Generales de Ordenación Urbana). Además, también se estudia el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, así como la consecución, implementación o desarrollo de cada una de las figuras de planificación antes referidas. Para finalizar, se aborda una profunda reflexión sobre lo que dicha política ha aportado a la sociedad y al territorio, los problemas que no han sido afrontados de forma óptima y la gran potencialidad de cara al futuro.

Hemen aurkezten den artikulua, Euskadi Erkidegoko Elkartearen Lurralde Antolamenduari buruzko eman diren eginkizun eta historia pauso garrantzitsuenak azaltzen ditu. Horretarako, bai hasiera baino baita politika hau erregulatzen dituen kode legalak eta horien ondoren eman diren planifikazio dokumentu ezberdinen garapena ere kontuan hartuko da. Honela, zenbait plan batzuen azterketa sakon bat burutuko da, hala nola: LAA (Lurralde Antolamenduarien Artezbidetako), LZP (Lurralde Zatikako Planak) eta LAP (Lurralde Arloko Planak), baino baita hauek tokiko eskalako planetan ere (Hiri Antolaketa Plan Orokorrak) izan duten eragina. Gainera, lehen aipatutako planen garapena, implementazio eta lorpenak ez ezik, bere garaian proposatu ziren helburuen osaketaren maila ere analizatuko da. Amaitzeko, politika honek Euskadiko gizartea eta lurraldeari eskaini dion baino baita etorkizuneko gaitasun handia azaltzen diren oraindik modu egoki baten bidez bideratu ez diren geroako erronkei buruzko hausnarketa sakonari ekingo diegu.

This article reviews the history and major milestones of the policy for territorial organisation in the Autonomous Community of the Basque Country. The review takes into account the origin and evolution of said policy in terms of the legal codes regulating the sector and the documents issued under those regulations, which are essential for the development of the policy. There is a detailed analysis of directives and plans such as DOT (Territorial Organisation Directives), PTP (Partial Territorial Plans) and PTS (Territorial Plans by Sector), and a discussion on the influence of those directives and plans at local level (General Plans for Urban Organisation). The degree to which the proposed objectives are met is analysed, as is the degree of success in the implementation or development of each of the aforementioned directives and plans. Finally, an in-depth reflection is presented regarding the contributions of this policy to society and to the local territory, problems not yet tackled fully and the great potential of the policy for the future.

Índice

1. Introducción
2. Historia de la Ordenación del Territorio en la CAPV
3. Las diferentes figuras legales dentro de la Ordenación del Territorio.
4. Las diferentes figuras de planificación (DOT, PTP y PTS)
5. Análisis de los objetivos y los retos de futuro dentro de la OT
6. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Ordenación del Territorio, DOT, PTP, PTS, retos de futuro, sostenibilidad.

Keywords: Regional Planning, TOD, PTP, TPS, Challenges of future, Sustainability.

N.º de clasificación JEL: R12, R51, R53, Q58.

1. INTRODUCCIÓN

Son muchos los autores que han intentado aportar una definición acerca de lo que es o debe ser la Ordenación del Territorio (en adelante, OT). Este término polisémico engloba una nutrida lista de atributos, definiciones y funciones que, en las siguientes líneas intentaremos recoger de la manera más completa posible.

En lo que respecta a las definiciones, a continuación se incluyen algunas de las más aceptadas. Así, Gómez Orea (2002) define la OT como «La proyección espacial de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad». Con ello, el autor explica que el conjunto de políticas emanadas de los órganos de gobierno de una determinada sociedad, de una manera directa, tendrá una repercusión en el territorio ocupado por la misma. De esta forma, todas las políticas regulan, modifican, mantienen o diseñan las propiedades de una serie de atributos (entorno físico, economía, sociedad, sistema de ciudades, infraestructuras, etc.) que se asientan sobre el territorio y, por tanto, dichas políticas van a condicionar notablemente las propias características de este espacio.

Por otra parte, Pujadas y Font (1998) definen la OT como: «En buena medida, ordenar consistirá en asignar usos específicos y diferenciados al mosaico de subdivisiones (parcelas, barrios, municipios, comarcas...) en que se ha desagregado el

territorio objeto de la ordenación». Así, estos dos autores van acotando cuales son los objetivos y tareas más importantes de las políticas de OT: por una parte, deben especificar las unidades territoriales a planificar y ordenar, así como determinar cual es el uso del suelo o la actividad que mejor se acomoda o que muestra un carácter lo más vocacional posible, para cada uno de los sectores de dicho territorio.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT), consensuada por los países de la Unión Europea a través de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), dio una definición lo suficientemente críptica para que la mayor parte de los responsables y las monografías dedicadas a la OT la hayan adoptado y sigamos utilizándola, teniendo en cuenta que ya han pasado 27 años de su ratificación: «Expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un gran criterio rector». En la primera parte de la definición se vuelve a hacer referencia a la importancia de una política que engloba al resto y que tiene una clara repercusión en el espacio, sin embargo, esta nueva definición añade, en segundo lugar, cual es la naturaleza de dicha política y, en tercero, el objetivo o filosofía principal. Por ello, define la OT como una disciplina científica, hoy en día perfectamente consolidada, de manera que cumple los requisitos fundamentales ya que cuenta con un objeto de estudio; el territorio, con una serie de método y corpus teórico-práctico, así como con líneas de investigación y aplicación que la hacen configurarse como una de las disciplinas con mayor proyección de futuro.

Para finalizar con la anterior definición, el objetivo fundamental de la política de OT es el de un desarrollo equilibrado de las distintas subdivisiones territoriales, así como el respeto hacia los procesos y recursos que el territorio ofrece y que hay que gestionar con criterios de sostenibilidad para poder mantener una buena calidad de vida, no sólo de las actuales sociedades, sino de las que puedan existir en el futuro (ONU, 1987).

Los objetivos que más se repiten dentro de las diferentes figuras de OT desarrolladas en distintos y variados espacios pasan, en primer lugar y tal como se ha comentado anteriormente, por la necesidad de ofrecer unos mayores niveles de calidad de vida a las poblaciones que habitan los espacios a ordenar. El concepto de calidad de vida ha variado considerablemente en los últimos años, pasando de contener indicadores o variables puramente economicistas (renta per cápita, PIB, población activa, etc.) a considerar otro tipo de cuestiones mucho más acordes con lo que realmente debe representar el mismo. Entre ellas, variables ambientales: metros cuadrados de espacios verdes per cápita, consumo de energías alternativas, territorio bajo figuras de protección, niveles de reciclaje de residuos y depuración de aguas, etc.; variables sociales: conflictividad social, participación ciudadana, cohesión so-

cial, etc. variables territoriales: espacios libres per cápita, conectividad viaria, sistema de asentamientos, etc. Con ello, se establece un nicho en el que la calidad de vida del ciudadano medio aparece definida a través de los diferentes atributos o variables que configuran su modelo o marco vital en el día a día.

Junto a este gran objetivo, aparece otro que, en los últimos tiempos y, muy relacionado con lo apuntado para el concepto de calidad de vida, se centra en la necesidad de un modelo de desarrollo que se fundamente en la idea de la sostenibilidad, es decir; aplicar principios de utilización racional de los recursos territoriales, de tal manera que no se pongan en peligro su existencia a futuro, sus ritmos de renovación y las necesidades que las generaciones futuras mostrarán también para con los mismos. Este concepto de desarrollo sostenible, no obstante, corre el peligro de vaciarse de contenido al ser utilizado reiteradamente para actividades o políticas que distan mucho de ser realmente sostenibles (Barcena, 2000). Por ello, en los últimos años, se está hablando de sostenibilidad fuerte o débil. Este matiz es el que indica la apuesta por una reflexión y análisis serios de manera que se opte por adecuar los ritmos de consumo a los derivados de los necesarios procesos de recuperación de dichos recursos (sostenibilidad fuerte) o, en el caso contrario, seguir sobrepasando los mencionados límites de renovación haciendo una apuesta por abordar los problemas derivados a través de futuras vías de implementación tecnológica que puedan aminorar dichos impactos (sostenibilidad débil). Esta apuesta a futuro, no obstante, muestra unos evidentes riesgos y aplaza de forma egoísta el necesario esfuerzo.

Otro de los grandes objetivos de la OT pasa por hacer partícipe de la misma a la mayor cantidad posible de ciudadanos o agentes comprometidos con las políticas territoriales. Al respecto, siempre se ha dicho que la OT debe ser democrática, contando con el máximo consenso ciudadano y de la clase política. De hecho, en los últimos tiempos son muchos los intentos realizados para pasar de un modelo tradicional de regímenes democráticos representativos a otros de carácter participativo. Por ello, es necesario realizar planificaciones que cuenten con la mayor difusión y participación ciudadana, comenzando dichos procesos desde el inicio de la propia planificación, desechando la jerga técnica o tecnocrática que hasta la fecha ha imperado tanto dentro de los mismos planes como de las diferentes etapas de exposición pública. Ello supone también partir de la sensibilización de la ciudadanía en dichos procesos, a la vez que de la educación de la clase política que debe cambiar de un paradigma no consultivo a otro en el que las decisiones ciudadanas deben ser respetadas y asimiladas de forma totalmente vinculante.

Además de estos grandes objetivos, la OT también persigue la eficiencia de los distintos niveles administrativos en el manejo de sus competencias dentro de los procesos derivados de la planificación y gestión de los espacios. Muy unido a este gran objetivo aparece el concepto de la «gobernanza». Ésta persigue las necesarias conexiones entre las distintas escalas territoriales: local, comarcal, regional, estatal, europea... y las administraciones competentes en estas materias: Ayuntamientos, Di-

putación, Gobierno Vasco, Estado español, Unión Europea... Todos ellos muestran, en mayor o menor medida ejecutiva, competencias sobre la OT. Sin embargo, el reparto de las mismas, la capacidad legislativa, económica, de gestión, etc. son muy diferentes para cada una de ellas. Esto hace que, dentro de un mismo territorio, existan competencias muchas veces atomizadas o tremendamente divididas amén de leyes y planificaciones superpuestas (Lasagabaster, 2008). Como consecuencia, se ha establecido una jerarquía en cascada desde los niveles superiores a los inferiores. De esta forma, los inferiores, a partir de los Planes Generales de Ordenación Urbana y de los planes derivados de los mismos (Planes Parciales, Planes de Reforma Interna, etc.) trazarán un mayor grado de detalle y de resolutiveidad, mientras que los realizados a escala comarcal lo harán en menor medida, los regionales todavía mostraran un carácter más general e indicativo, los estatales, en nuestro caso nunca fueron desarrollados y los emanados de la Unión Europea (Carta Europea de OT o, en la actualidad, la Estrategia Territorial Europea ETE) mostrarán simplemente las grandes líneas a seguir que, no obstante, deberán ser tenidas en cuenta y transmitidas en cascada a los niveles administrativos situados por debajo. En cualquier caso, además de los documentos de planificación y su ordenación jerárquica, es absolutamente necesario que los departamentos de cada uno de los niveles administrativos antes enumerados cuenten con mecanismos de encuentro, colaboración, coordinación, etc. Además de ello y en el caso de las Comunidades Autónomas (en adelante CC.AA.) también se considera indispensable contar con los mismos procesos y foros de coordinación puesto que muchas de las dinámicas y procesos territoriales no cuentan con unas fronteras administrativas en las que basamos las políticas de OT. En la medida en que dichas conexiones, tanto a nivel interno como externo a la Comunidad Autónoma del País Vasco, no sean desarrolladas, se están perdiendo importantes oportunidades.

Si difícil es coordinar departamentos de una misma administración más aun, si cabe, será coordinar departamentos de distintas administraciones, con distintos colores políticos, diferentes objetivos y, muchas veces, contrastadas sensibilidades a la hora de ordenar adecuadamente los recursos territoriales. Sin embargo, estos mecanismos de coordinación se hacen absolutamente necesarios para una gestión eficiente. Es eso precisamente lo que persigue el concepto de gobernanza, lo que adolecen la mayor parte de los planes de OT.

Junto a estas características, los procesos de OT deben presentar otras que mencionamos a continuación. Deben ser funcionales, de manera que las distintas planificaciones deben apegarse a medidas y actividades que realmente puedan llegar a ser aplicadas con éxito. No obstante, esta funcionalidad no debe coartar el necesario punto utópico para que problemas que hoy nos parecen irresolubles o difícilmente abarcables tengan vías de arreglo a futuro. Además, la OT juega con una disyuntiva ciertamente irreconciliable *a priori* pero que debe guardar, al igual que pasaba con la anterior característica, un equilibrio dinámico entre el carácter vinculante de los planes y, a la vez, cierta dosis de flexibilidad que permita hacer frente a situaciones no programadas.

La OT debe ser también prospectiva de manera que el planificador debe tener en cuenta una visión de futuro por la cual entrevea y detecte posibles amenazas y potencialidades. Ello es debido a que los planes se hacen con unos plazos de tiempo que van desde los 4 a los 20 años. Lógicamente, cuanto más largos son estos plazos, mayor grado de incertidumbre e inseguridad muestran, por ello es importante tener una gran experiencia y un sentido histórico de las dinámicas territoriales, de manera que esa visión global e histórica puede ayudar a detectar las dinámicas de futuro. A su vez, esa visión global debe tener en cuenta que la OT no debe ser una yuxtaposición de políticas sectoriales donde algunas de ellas (infraestructuras, economía...) muestren un claro dominio sobre el resto, sino que hay que hacer un necesario y complejo ejercicio de coordinación de las visiones sectoriales intentando no condicionar excesivamente algunas, normalmente las ambientales y sociales, al pario de otras, la mayor parte de las veces económicas (Allende, 2000).

Por último, la OT es sistemática, mostrando etapas que determinan, en la medida en que vayan siendo contempladas y gestionadas adecuadamente, el éxito de la planificación y gestión territorial global.

2. HISTORIA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

La OT es una disciplina que se desarrolló de forma sistemática, regulada y bajo ese nombre a partir de la Segunda Guerra Mundial. Son muchos los espacios que, en ese momento, resultarán esquilados y arrasados en Europa Central pero, lejos de convertirse en un grave problema, pasará a ser gestionada como un reto por el cual dichos territorios se podrían organizar de manera más eficiente.

No obstante, en una u otra medida, la OT existe desde que el ser humano comienza a olvidar la trashumancia, se asienta sobre un determinado territorio y debe gestionar no sólo los recursos que encuentra y explota, sino defenderlos de otros grupos y etnias, sacar provecho de procesos naturales y, en general, adecuar su crecimiento demográfico a los ritmos de renovación que ofrecen los distintos recursos: caza, agricultura, ganadería, madera, metales, combustibles, agua, etc. Son muchos los ejemplos de culturas que no mostraron el necesario respeto por estas cuestiones y terminaron poniendo en peligro su propia existencia (Mc Neill, 2003, Diamond, 2006).

Desde las primeras grandes culturas: Mesopotamia y Egipto, las sociedades ocupaban y gestionaban el territorio de una determinada manera, teniendo en cuenta las amenazas ambientales y culturales, a la vez que aprovechando recursos absolutamente necesarios; el agua, en los dos casos y de distintas maneras. No obstante, no será hasta el siglo XX cuando, como se ha referenciado anteriormente, la OT sea una política consciente, regulada, planificada y gestionada como tal.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco también muestra una historia relativamente reciente. Será, a partir del avenimiento de la democracia a España, cuando se den los primeros pasos legislativos al respecto. Con anterioridad, bajo el régimen franquista o en la época de transición, las dos versiones de la Ley del suelo (1956 y 1975) ya contemplaban la necesidad, no sólo de planificar a escala local, sino de desarrollar figuras a escala nacional: Plan Nacional de Ordenación (PNO) o los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC) a escala regional, provincial o comarcal. No obstante, en ningún momento se desarrollaron tales planes y la OT brilló por su ausencia, siendo determinada por la suma de cada uno de los Planes Generales o Normas Subsidiarias de cada uno de los municipios.

Es la propia Constitución Española del año 1978 la que otorga carta de naturaleza a las competencias que, en materia de Ordenación Territorial, deben ser desarrolladas por las distintas CC.AA., concretamente a partir del artículo 148 (Lasagabaster y Lazcano, 1999).

Contando con este primer hito legislativo, el Estatuto de Autonomía del País Vasco aprobado como ley orgánica en 1979 determinó en noviembre de 1980 la transferencia de las competencias en materia de Ordenación Territorial y Urbanismo a la propia Comunidad Autónoma, de manera que, en el futuro, fueran los gobiernos de dicha Comunidad los que legislaran en estas materias.

No obstante, debieron pasar diez años para que el 31 de mayo de 1990 se aprobara la ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco (en adelante LOTPV). Dicha ley definía, además, cuales debían ser los instrumentos de ordenación, poniendo especial relevancia en el documento a escala regional denominado como Directrices de Ordenación del Territorio (en adelante DOT).

También determina otros dos documentos con carácter planificador, uno será el Plan Territorial Parcial (en adelante PTP) que regula cada una de las comarcas o áreas funcionales a definir y los Planes Territoriales Sectoriales (en adelante PTS) que regulan cada uno de los sectores (costas, ríos, zonas húmedas, carreteras, actividades económicas, energía, etc.) a escala regional.

El primer plan a escala regional es aprobado, con carácter no sólo de documento planificador, sino como decreto 28/1997 de 11 de Febrero. Debieron pasar, por lo tanto, más de 17 años para que, a partir de las transferencias de estas competencias a la CAPV, se publicara el primer documento planificador. En la actualidad las DOT están en proceso de revisión y se prevé que en un plazo muy corto aparezca a exposición pública el primer documento de revisión. En estos años, tal y como se contemplaba en las DOT, se han ido dando pasos concretos dentro del proceso general de OT. Al respecto, el primer paso se dio configurando las distintas comarcas con criterios funcionales (áreas de influencia, influencia económica, infraestructuras...) por encima de criterios más tradicionales e históricos. De esta forma, se configuraron las distintas Áreas Funcionales. Así mismo, también se fue-

ron determinando los distintos sectores. El siguiente paso fue poner en marcha los procesos de planificación para cada una de las áreas y sectores definidos de manera que, en estos momentos, nos encontramos en distintas fases de desarrollo de las mencionadas figuras.

Las DOT también han tenido una gran influencia en la ordenación de los espacios urbanos condicionando los desarrollos y las distintas planificaciones a escala local. No obstante, este es un tema que será abordado de manera más tangencial en el presente artículo (Erquicia, 2003).

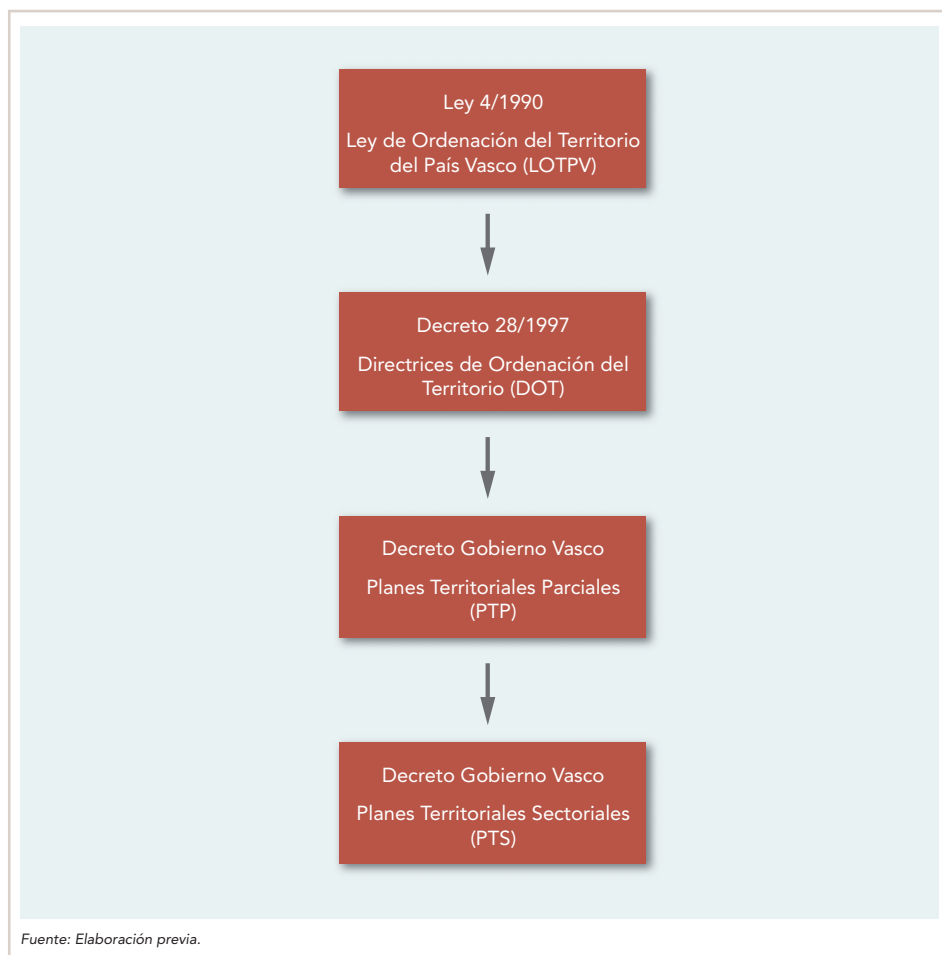
3. LAS DIFERENTES FIGURAS LEGALES DENTRO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Como ya se hizo referencia en el anterior epígrafe, el marco jurídico que determina las políticas de OT en la CAPV es la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco. Este documento es el que controla el desarrollo de las diferentes figuras de planeamiento que posteriormente se describirán. No obstante, la propia Ley determina cómo y en qué momento se deben poner en marcha cada una de las figuras, a la vez que el contenido que dichas planificaciones deben abordar y contemplar. También determina la jerarquía que debe guardar el marco general de OT teniendo en cuenta las distintas figuras. De esta manera, la LOTPV controla el desarrollo y contenidos de las DOT, éstas, a su vez, determinan y controlan el desarrollo de los PTP y PTS. Entre estos también existe un orden de prelación por el cual los primeros cuentan con mayor rango que los segundos.

Mientras que las competencias para modificar, revisar y adecuar tanto la LOTPV como las DOT se encuentran en manos del Parlamento y Gobierno Vasco, respectivamente, tanto los PTP como los PTS deben estar generados y controlados tanto por el Gobierno Vasco como por cada una de las tres Diputaciones Forales. En el caso de los segundos es el departamento competente del Gobierno Vasco el que toma la iniciativa y las diputaciones son informadas. No obstante, también pueden ser los órganos o departamentos forales pertinentes los que den inicio y coordinen todo el proceso de generación y aprobación de los PTS. Este último es el caso de los tres PTS de carreteras para cada uno de los territorios históricos (Ávila, 1992).

Por último, existiría una escala local que vendría regulada por la ley del suelo del País Vasco (Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco). A partir de esta ley se determinan las figuras que a escala local deben regular los usos del suelo y actividades permitidas para cada una de las categorías. Esta ley, por lo tanto, reglamenta los Planes Generales de Ordenación Urbana (en adelante PGOU) de cada uno de los municipios de la CAPV, así como las figuras de escala inferior o sublocal; planes parciales, planes de reforma interna, etc. Por medio de esta ley son los municipios los únicos a los que compete la clasificación y calificación del suelo. No obstante,

Gráfico n.º 1. **PRELACIÓN DE LOS DISTINTOS HITOS JURÍDICOS DENTRO DE LA OT DEL PAÍS VASCO**



las determinaciones de los planes de rango superior (DOT, PTP y PTS) deben ser recogidas por estos planes locales, de manera que la tramitación de los PGOU deberá contar con el visto bueno de la COTPV (Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco) del Gobierno Vasco.

4. **LAS DIFERENTES FIGURAS DE PLANIFICACIÓN DENTRO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

Como ha quedado patente en el anterior epígrafe, la LOTPV dispuso tres figuras de planeamiento distintas para desarrollar todas las políticas de OT dentro de la CAPV.

4.1. Las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT)

Las DOT fueron aprobadas en 1990, por lo tanto ya hace más de 20 años que están en vigor, de manera que se han podido desarrollar las políticas de OT a escala regional o autonómica. Una de sus virtudes, es la de ser el primer documento planificador aprobado dentro de la Autonomía y, por tanto, suponer un hito histórico en materia de OT. Sin embargo, las DOT cuentan con evidentes claroscuros que pasamos a analizar de forma sucinta.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que tanto la ley como, sobre todo las DOT, han generado una cultura del territorio, de manera que hay un antes y un después de su aprobación. Las DOT han supuesto un freno a dinámicas poco deseables y han metido en cintura, hasta cierto punto, el poder que los ayuntamientos tenían a la hora de determinar las categorías del suelo y lo que se podía o no hacer dentro de cada una de las mismas. Han conseguido implantar cierta disciplina en los cargos políticos y técnicos relacionados con la OT de manera que han reducido el grado de discrecionalidad (Urkidi, 2007). En este sentido, cabe destacar que la matriz de usos fue un acierto pleno puesto que determinó, de forma relativamente vinculante, lo que correspondía a cada una de las unidades territoriales. No obstante, el propio Gobierno Vasco también ha sido el primero en saltarse dichas especificaciones. Sirva como ejemplo la unidad de pastizales de altura o montanos donde no se debían poner en marcha ningún tipo de infraestructura lineal y, sin embargo, se hicieron excepciones con respecto a las estaciones de aerogeneradores (Ruiz Urrestarazu, 2006).

Las DOT, al igual que la mayor parte de los PTP y PTS muestran una calidad técnica digna de reconocimiento. Dicha planificación fue realizada con rigor técnico aunque bajo unas premisas que hoy en día no se corresponden con la realidad histórica: crisis del modelo industrial y reconversión de los sectores clave, cambios sociales profundos, cambios demográficos evidentes, economía neoliberal sustentada en la producción de bienes de consumo, etc.

Por ello, es más que evidente que el documento en vigor debe ser profundamente revisado y puesto al día, teniendo en cuenta las actuales premisas entre las que habría que destacar una mayor participación ciudadana. Sin embargo, hasta la fecha en los evidentes esfuerzos de revisión, no se han tenido en cuenta suficientemente los procesos participativos, con lo que la revisión va a partir con un serio déficit. El futuro documento también debería tener en cuenta la necesidad de cambio de paradigma, de manera que deberíamos modificar sustancialmente nuestro modelo de producción y consumo apostando indubitavelmente por una contención del crecimiento, en todos los aspectos, y por una nueva relación mucho más respetuosa con el medio ambiente (Allende, 2006).

En las figuras de planificación, pero sobre todo en las DOT, se da un prolijo y completo tratamiento de los componentes y factores del sistema territorial: medio

físico, población, sistema de asentamientos, infraestructuras, marco administrativo y legal, etc. De manera que se hace una OT realmente global intentando, además, coordinar las diferentes partes del documento y, por tanto, los distintos sectores apuntados. No obstante, y en contraposición con esta potencialidad, es cierto que las infraestructuras y determinadas cuestiones relacionadas directamente con la política empresarial y económica, han sido beneficiadas e impuestas por encima del desarrollo de medidas de carácter ambiental y social.

A pesar de esto, también es cierto que han conseguido que el territorio deje de ser tomado en cuenta como mero soporte de las actividades y usos del suelo de la sociedad y sea visto de forma integral, de manera que se valore convenientemente lo que algunos arquitectos urbanistas de décadas anteriores denominaban como vacíos del territorio, definiendo así espacios con dominante carácter natural o rural. Estos dos últimos muestran, en superficie, un claro dominio aunque en las últimas décadas se han visto reducidos alarmantemente mientras han sido colonizados por prácticas y actividades más relacionadas con producción, urbanismo, infraestructuras, etc. Para eso las DOT no han servido de manera efectiva, de forma que, a día de hoy, en determinados sectores, fundamentalmente de la vertiente atlántica, se asiste a la posibilidad de colmar y cementar un recurso cada vez más escaso como es el suelo. Baste como ejemplo que en 2006 el Departamento de MA y OT del Gobierno Vasco mostraba su preocupación por la excesiva «artificialización» del suelo: un 20% en los años que iban de 1994 al 2005. Entre las fechas citadas se ocuparon más de 7.500 hectáreas de ámbito rural, la superficie nueva para uso residencial creció en 4.480 hectáreas (un 31% más), mientras que la destinada a actividades económicas lo hizo en 2.631 suponiendo un 46% más, y la debida al incremento de las vías de comunicación fue de 418 hectáreas (un 2,3% más), y eso sin computar la Super-sur, Autovía del Urumea, Segundo cinturón de Donostia, API (Málzaga-Urbina), etc. La superficie cementada ha pasado de representar el 5,2% de la superficie total en 1994 a un 7,1% en la actualidad. La ocupación se ha incrementado en un 27,7%. Considerando nuestra tendencia demográfica y nuestro relieve accidentado (vertiente atlántica)... ¿es esto realmente sostenible?

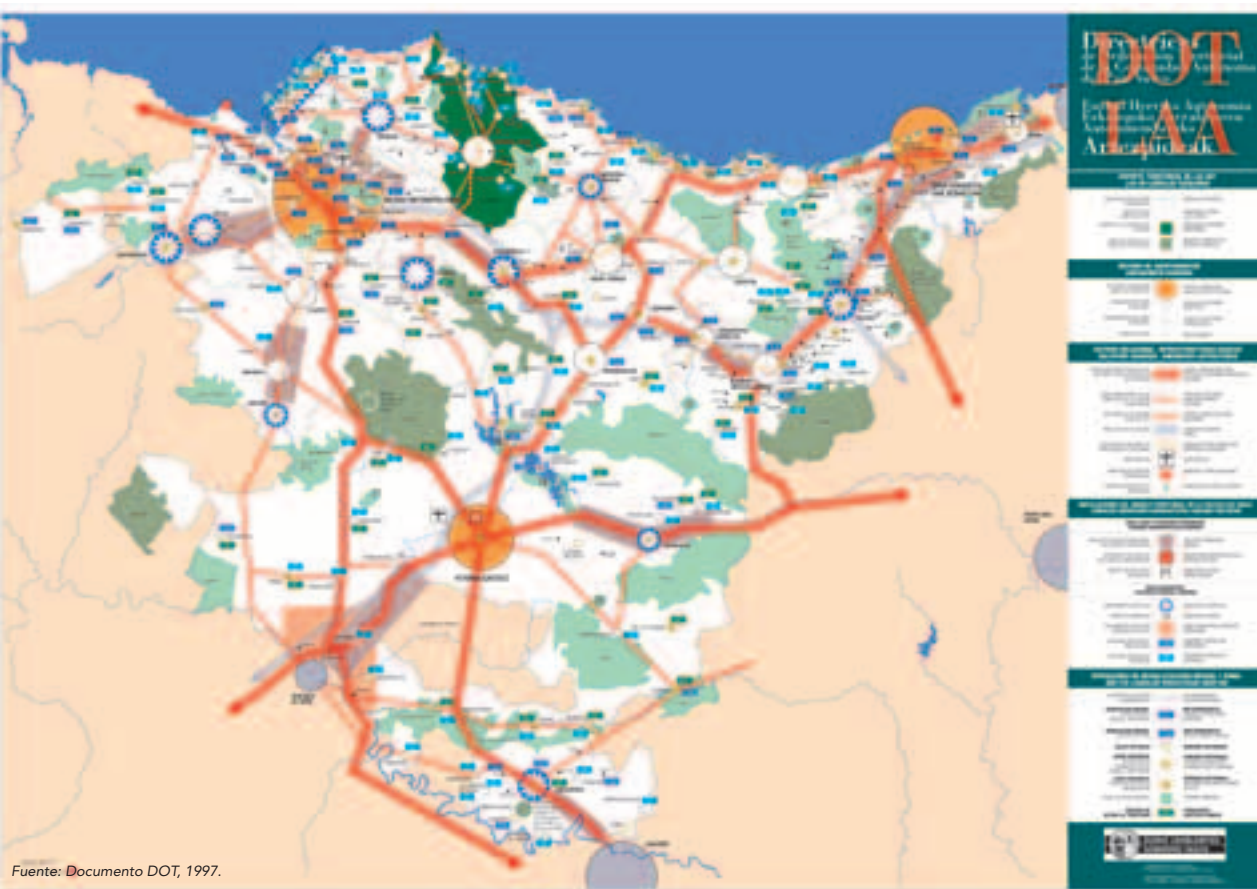
A la vista de estos datos y de las apuestas que las DOT hacían por una estructura territorial policéntrica donde existiera un equilibrio entre los principales núcleos y aquellos de segunda, tercera, cuarta categoría... de manera que la población se distribuyera de forma descentralizada y no congestionada, se puede concluir con que esta cuestión no ha sido completamente resuelta puesto que siguen existiendo evidentes desequilibrios entre campo-ciudad, costa-interior, macrocefalias en Araba y Bizkaia, etc. No obstante, ante la disyuntiva: ¿Hubiera sido mejor si no hubieran existido las DOT? La respuesta es clara: no.

Por último, hay que reseñar que las directrices deben contar, por ley, con un período de vigencia de 8 años tras los cuales se procederá a su revisión. Sin embar-

go, el propio Gobierno Vasco, cada 2 años, elabora una memoria denominada «Situación de las directrices de ordenación territorial» en la que se analiza su nivel de aplicación, su incidencia en el planeamiento territorial y municipal y las acciones a emprender para evitar los desajustes identificados. Esto hace que, tanto los planes territoriales parciales como los sectoriales, en teoría, sigan estos mismos ritmos de vigencia y revisión, aunque la revisión de las DOT, como se puede comprobar, se ha atrasado considerablemente.

A través del propio documento DOT se establecieron aquellos sectores y áreas funcionales que debían ser planificados y controlados a través de las otras dos figuras de planificación: PTS y PTP respectivamente. Este es también un logro de las propias DOT así como de la LOTPV. Se pueden discutir tanto los sectores como las áreas funcionales, no obstante, una vez elegidas, se ha realizado un importante esfuerzo planificador.

Gráfico n.º 2. **MODELO TERRITORIAL DE LAS DOT**



4.2. Los Planes Territoriales Parciales (PTP)

Los PTP se configuran como la herramienta esencial para la planificación y ordenación de la escala comarcal. En su relación con el resto de las figuras de planificación deben transmitir lo que determinan las DOT y, a la vez, deben impregnar los PTS tendiendo a coordinarse con los mismos aunque éstos sean de rango inferior. Los PTP deben recoger las siguientes cuestiones:

- A) La definición de los objetivos de la ordenación a partir del análisis del estado actual del territorio, de la situación socioeconómica y de sus posibilidades de evolución.
- B) La determinación de los espacios óptimos para servir de soporte a las grandes infraestructuras, según sus características.
- C) La definición de la ubicación de los equipamientos de interés común para el área o zona objeto del plan.
- D) Los criterios, principios y normas generales a los que habrá que atenerse la ordenación urbanística.
- E) La definición de los espacios que deban ser objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación con el fin de evitar su degradación o de conseguir su recuperación para usos, total o parcialmente distintos, así como de los programas a desarrollar y las medidas de apoyo encaminadas a incentivar su realización.
- F) La cuantificación de las superficies de suelo que deban reservarse con destino a algunas de las siguientes finalidades:
 - Construcción de viviendas de protección oficial, de promoción pública o privada, u otras que en el futuro pudieran ser limitadas en su precio final mediante regulación específica.
 - Promoción pública de suelo industrial para posibilitar la formación de polígonos urbanizados.
- G) Los criterios, normas y principios necesarios para el desarrollo de las determinaciones que contienen las directrices.

Además, hay que tener en cuenta las cuestiones que no son competencia directa de un PTP. Entre éstas, habría que destacar que no califica ni clasifica el suelo. Es decir, no cuenta con las competencias que le lleven a determinar las diferentes clases del suelo. La calificación, además de la clasificación de este recurso, sigue recayendo en los entes locales: los municipios. Los planes que se encargan de ello son los PGOU. Los PTP tampoco deben ser la suma de una serie de planes urbanísticos, sino que deben contar con personalidad propia y no configurarse como un mero sumatorio de planificaciones municipales distintas.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se han determinado las siguientes áreas funcionales y, por tanto, los preceptivos PTP:

Para Bizkaia existen 6 áreas funcionales diferenciadas de la siguiente manera: área funcional de Balmaseda-Zalla (10 municipios), Bilbao metropolitano (33 munici-

prios), Durango (11 municipios), Gernika-Markina (30 municipios), Igorre (9 municipios), Mungia (9 municipios).

Para Gipuzkoa existen otras 6 áreas funcionales diferenciadas de la siguiente manera: área funcional de Beasain-Zumarraga (24 municipios), Donostialdea-Bajo Bidasoa (13 municipios), Eibar-Ermua (8 municipios), Mondragon-Bergara (9 municipios), Tolosaldea (27 municipios), Zarautz-Azpeitia (10 municipios).

Para Araba existen 3 áreas funcionales diferenciadas de la siguiente manera: área funcional de Laguardia (15 municipios), Llodio (8 municipios), Álava central o Vitoria-Gasteiz (35 municipios).

Algunas áreas muestran un territorio dividido entre dos provincias. Valga como ejemplo Eibar-Ermua, la primera en territorio guipuzcoano y la segunda vizcaína, sin embargo, la unidad territorial es clara y hubiera sido un error tomar en cuenta, como factor limitante la propia frontera provincial.

Gráfico n.º 3. **ÁREAS FUNCIONALES DEFINIDAS POR LAS DOT PARA LA CAPV**



4.2. Los Planes Territoriales Sectoriales (PTS)

Los PTS son herramientas para la ordenación sectorial siendo promovidos por aquellos departamentos competentes del Gobierno Vasco o las diputaciones. No obstan-

te, todos ellos deben recoger lo que las figuras de rango superior; DOT y PTP determinen de manera que, como se comentó anteriormente, se da una relación jerárquica clara.

Hay que destacar que existen tres grandes áreas bien definidas: la primera hace referencia a la ejecución de la política de suelo, la segunda a las grandes infraestructuras y la tercera a la política en materia de medio ambiente y patrimonio.

El objetivo fundamental de todos estos PTS es la regulación de los diferentes instrumentos de ordenación sectorial de las administraciones vascas.

En la actualidad se han definido 25 planes territoriales sectoriales. A continuación se enumeran englobados dentro de los tres grandes grupos enunciados:

Política de suelo: creación pública de suelo para actividades económicas y equipamientos comerciales y creación de suelo para la promoción de vivienda pública.

Grandes infraestructuras: carreteras de Álava, carreteras de Bizkaia, carreteras de Gipuzkoa, general de carreteras, energía eólica, red ferroviaria, puertos y red intermodal y logística de transporte.

Medio ambiente y patrimonio: ordenación de los márgenes de ríos y arroyos, zonas húmedas, protección del litoral, infraestructuras de residuos urbanos en Gipuzkoa, patrimonio cultural y agroforestal.

A continuación se adjuntan dos tablas que recogen la situación en la que se encuentran cada uno de los PTP y PTS antes referenciados.

Cuadro n.º 1. PTP Y PTS EN PROCESO DE TRAMITACIÓN¹

PTP en tramitación	PTS en tramitación
Balmaseda-Zalla (Encartaciones)	Red logística e intermodal de transportes
Durango	Red Ferroviaria de Álava (Modificación)
Gernika-Markina	Red Ferroviaria de Gipuzkoa (Modificación)
Igorre	Ordenación de márgenes de ríos y arroyos (Modificación)
Mungia	Carreteras de Gipuzkoa
Beasain-Zumarraga	Creación pública de suelo para viviendas
Donostia (Donostialdea-Bajo Bidasoa)	Puertos
	Agroforestal
	Patrimonio cultural
	Zonas Húmedas
	Infraestructuras de residuos urbanos en Gipuzkoa

¹ Cuadro donde se recogen los PTP y PTS en proceso de tramitación. Fuente: Gobierno Vasco http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/eu/contenidos/informacion/ptp/eu_1167/adjuntos/cuadruptpe.pdf

Cuadro n.º 2. **PTP² Y PTS³ ACEPTADOS⁴**

PTP aceptados		PTS aceptados	
		Carreteras de Álava	1998/11/23 (Dec.98/30)
		Ordenación de los márgenes de ríos y arroyos (Vertiente cantábrica)	1998/12/22 (Dec.98/415)
		Carreteras de Bizkaia	1999/04/15 (Dec.99/819)
		Ordenación de los márgenes de ríos y arroyos (Vertiente mediterránea)	1999/12/28 (Dec.99/455)
		Red Ferroviaria vasca	2001/02/27 (Dec.01/41)
		Energía eólica	2002/05/14 (Dec.02/104)
		Zonas húmedas	2004/07/27 (Dec.04/160)
		Creación pública de suelo para actividades económicas y equipamientos comerciales	2004/12/21 (Dec.04/262)
Álava Central	2004/12/28 (Dec.04/277)		
Biasteri (Rioja alavesa)	2004/12/28 (Dec.04/271)		
		Carreteras de Bizkaia (modificación)	(Dec.05/4)
Llodio	2005/01/25 (Dec.05/19)		
		Red Ferroviaria de Bilbao Metropolitano y otros municipios (modificación)	2005/02/22 (Dec.05/34)
Eibar-Ermua (Debabarrena)	2005/04/12 (Dec.05/86)		
Arrasate-Bergara (Debagoiena)	2005/04/12 (Dec.05/87)		
Zarautz-Azpeitia (Urola Kosta)	2006/02/21 (Dec.06/32)		
Bilbao Metropolitano	2006/09/26 (Dec.06/179)		
		Protección del Litoral	2007/03/13 (Dec.07/43)

² PTP aceptados. Fuente: Gobierno Vasco: http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/eu/contenidos/informacion/ptp/eu_1167/adjuntos/cuadroptpe.pdf

³ PTS aceptados. Fuente: Gobierno Vasco: http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/eu/contenidos/informacion/pts/eu_1161/adjuntos/cuadroptse.pdf

⁴ Normativa que regula los procesos de desarrollo de la Ordenación del Territorio en la CAPV. Fuente: Gobierno Vasco: http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/eu/contenidos/normativa/legislacion_territorial/eu_legis/indice.html

Como bien muestran los cuadros n.º 1 y 2, la mayor parte de los esfuerzos se han dedicado a trabajar y desarrollar la planificación sectorial. Así, antes de desarrollar y afianzar las políticas territoriales transversales, se ha otorgado una especial relevancia a aquellas planificaciones sectoriales que no permiten, por lo tanto, impulsar las necesarias políticas de coordinación entre las comarcas y los sectores. De esta forma, aunque la LOTPV y las DOT digan lo contrario, se ha perdido la necesaria visión general e integral de manera que se ha priorizado una política de desarrollo sectorial, fundamentalmente de aspectos relacionados de forma directa o indirecta (posibles impactos) con la construcción de las grandes infraestructuras en la CAPV (tren de alta velocidad, carreteras, residuos, puertos, etc.), por encima de la comarcal.

Por otra parte, tanto los puntos fuertes como débiles descritos y apuntados para las DOT se vuelven a repetir para cada uno de los diferentes planes parciales y sectoriales referenciados. En este caso, existe un especial déficit en lo referente a la participación ciudadana, de manera que, en muchos casos, no se ha atendido convenientemente a las alegaciones realizadas o a las peticiones de mayores tiempos de exposición pública y para la posterior presentación de sugerencias y alegaciones.

En lo que respecta a los PTP, aunque se vuelva a reiterar que su propia existencia y desarrollo es positivo por la generación de una cierta cultura y disciplina territorial y por la limitación, hasta cierto punto, de dinámicas nada recomendables, lo cierto es que su excesivamente dilatado proceso de desarrollo ha hecho que la propia dinámica territorial deje obsoletos la mayor parte de los documentos que se iban redactando; avances, documentos iniciales, documentos transitorios... de manera que la sensación es que la planificación, en todo momento, se ha encontrado a remolque de la propia realidad territorial mientras las anteriormente reseñadas políticas de grandes infraestructuras y carácter económico imponían sus condiciones y, por tanto, se incumplían los necesarios equilibrios prelatorios determinados por LOTPV y DOT.

Además, existen especiales ausencias en lo que respecta a los PTS. Aunque se consideren como condicionantes superpuestos de cara a los procesos de Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental, bien podrían haberse transformado en PTS, tanto los corredores ecológicos como el catálogo de paisajes singulares y sobresalientes. Al respecto, lo que se observa es que hay que hacer un especial esfuerzo en el ámbito relacionado con el medio ambiente y el patrimonio cultural.

Por otra parte, no tiene mucho sentido que Gipuzkoa desarrolle un PTS sobre residuos y las otras dos provincias no. También en esto sería recomendable una cierta uniformidad, aunque teniendo en cuenta la oposición frontal de gran parte de la población de Gipuzkoa con respecto al inicialmente Plan Integral de Residuos y a la falta de foros de participación social, se estima que esta conversión solitaria no deja de ser sino una imposición y justificación frente a medidas claramente impopulares y decididamente poco sostenibles.

5. ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS Y LOS RETOS DE FUTURO DENTRO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Como ya se comentó anteriormente, hay que reseñar que la política de OT en la CAPV es, en sí misma, positiva como consecuencia de la existencia, precisamente, de este potente marco legal y de la instrumentalización de los contenidos de las leyes ya mencionadas. No sólo se debe valorar como positiva la configuración de una planificación muy completa a escala intermedia, que aborda el territorio desde perspectivas globales, descendiendo después hacia ámbitos comarcales y locales, además de realizar pormenorizadas planificaciones a nivel sectorial; sino que además, esta variadísima tipología está siendo completada o, en el peor de los casos, aunque no completa se está a la expectativa de su culminación en los próximos meses. No obstante, uno de los retos básicos de este mismo marco legal y planificador es llegar a cumplir la escala jerárquica de la que él mismo se dotó, de manera que todo siga un orden prelatorio lógico y determinados PTS, por muy estratégicos que puedan parecer, no condicionen excesivamente, como ha ocurrido hasta la fecha, no sólo la consecución y correcta implementación de los PTP, sino el incumplimiento incluso de determinaciones más o menos vinculantes de las DOT.

Junto a este gran reto, existe otro, no menos importante cual es el desarrollo cronológico adecuado de todos los planes, de manera que la realidad territorial no termine por ahogar y condicionar los PTP o la revisión de las DOT y sean estas figuras las que determinen y controlen las dinámicas espaciales. Sin embargo, este brindis a una mayor efectividad planificadora no debe incluir la reducción de los necesarios y preceptivos procesos de participación ciudadana, sino todo lo contrario. Lejos de configurarse como una excusa para su reducción, debe considerarse la necesidad de comenzar con ellos antes del inicio del propio proceso de planificación y, en todo caso, tal y como determina la ley del suelo y urbanismo para la escala local, deben garantizarse procesos paralelos de planificación y participación ciudadana. Si esto no ocurre serán irremediables los conflictos sociales y se dará lugar a un proceso general de desafección social (Ekologistak Martxan, 2004).

En este marco de participación social es donde hay que encuadrar otro de los grandes retos de futuro a escala global o mundial que, en nuestro caso, no debería ser desatendido. Es fundamental un cambio de paradigma desde un consumismo exacerbado, en el cual también se recoge el consumo y cementación de suelo, de recursos territoriales difícilmente renovables, energía, agua, producción excesiva de residuos, tratamientos incorrectos de los mismos, etc. hacia otro paradigma de optimización, con un respeto hacia los ritmos biológicos, climáticos y geológicos, que se canalice a través de la puesta en marcha de actitudes y acciones mucho más respetuosas y a todas las escalas. Para que la escala más pequeña pero a la vez más resolutive, la del individuo, sea la primera en modificar los paradigmas, es necesario un completo y sostenido esfuerzo de concienciación, sensibilización y educación. Son las administraciones competentes en la materia y más cercanas a la ciudadanía (ayunta-

mientos, diputaciones, Gobiernos autonómicos; en orden subsidiario) las que tienen que liderar estas dinámicas a partir de procesos de información veraces y globales, así como foros de participación ciudadana responsables y vinculantes, a partir de los cuales se den cambios sustanciales en los modelos y a las distintas escalas.

El verdadero desafío en el ámbito de la sostenibilidad no se encuentra en el desarrollo de grandes avances científicos, sino en la necesaria reflexión política que, a su vez, debe dar lugar a un liderazgo claro en la puesta en marcha de medidas domésticas más acordes y óptimas (Allende, 2000). En lo que respecta a la OT son las posibilidades del territorio, a través de las distintas capacidades de acogida de las innumerables posibilidades de actividades o usos del suelo, las que deben determinar y condicionar, sin paliativos, las líneas estratégicas a seguir. De esta forma, la calidad de vida de una sociedad aparece directamente relacionada con la voluntad que la misma tiene para mantener intacta la capacidad de acogida del ecosistema que la alberga y provee (Bermejo, 2005).

A escala autonómica el modelo territorial impuesto a través de las DOT y de las distintas figuras de carácter parcial o sectorial se antoja como insostenible. Esto se pudo comprobar, sin duda, analizando los impactos resultantes de la apuesta por un modelo basado en el crecimiento económico continuado o sostenido.

Quizás, siguiendo los anteriormente apuntados retos de futuro, una de las líneas o sectores básicos para el cambio de paradigma sería el actual modelo de movilidad del País Vasco. Frente, al una vez más, modelo de crecimiento continuo, donde problemas de sobre-utilización del medio de transporte privado (automóvil) y un gran volumen de tráfico rodado de mercancías, dan lugar a continuos colapsos del sistema, se apuesta por un crecimiento de las grandes vías de comunicación de tráfico (autopistas, autovías, etc.) que, tal y como demuestran diferentes estudios a nivel mundial, a su vez, dan lugar al fomento de nuevas necesidades de movimiento generando mayores flujos, fundamentalmente, una vez más, de transporte privado y, por tanto, volviendo a colmar las recientemente construidas infraestructuras (Franco, 2003). Frente a ello, no se ha dado lugar a una puesta en crítica de dicho sistema o modelo, a partir del análisis y cuantificación real de lo que al erario público le cuestan dichas infraestructuras, de los severos e irrecuperables impactos ambientales, sociales, económicos, territoriales... que provocan y de la necesidad de dar lugar a otros modelos de sostenibilidad mucho más acordes con los retos de futuro: apuesta por modelos públicos de transporte, ferrocarriles de proximidad con mucha mayor oferta y calidad, interiorización de la contabilidad ambiental en los transportes rodados, puesta en competencia del trazado actual del ferrocarril con respecto a la carretera para transporte de mercancías, etc.

Siguiendo con los problemas derivados del modelo de movilidad, hay que reseñar que tampoco tiene excesivo sentido contar con una multiplicidad injustificable de grandes infraestructuras portuarias o aeroportuarias. Frente al modelo en el que cada provincia debe contar con casi toda la panoplia de este tipo de grandes infraestructuras, se debe apostar por otro más racional donde dichas plataformas logísticas sean bien definidas, no duplicadas y ubicadas teniendo en cuenta, no sólo la escala

autonómica, sino incluso la regional, donde los límites serían mucho más amplios, pudiendo determinar una subregión conformada por Aquitania, País Vasco, Navarra, Cantabria y La Rioja; dentro de otra gran región como sería el Arco Atlántico.

Por citar un ejemplo concreto y de gran impacto, no tiene ningún sentido que teniendo dos grandes puertos como el de Bilbao y el de Baiona e incluso otros como el de Santander, se esté planteando la posibilidad de construir otro superpuerto exterior para Pasaia. En esta época de crisis, donde los flujos de mercancías del propio puerto interior de Pasaia, no sólo han disminuido, sino que se puede prever perfectamente que puedan ser todavía más reducidos (junto a la valoración de la desaparición de la contaminante central termoeléctrica de Pasaia —con tecnología obsoleta y en los primeros puestos en las listas EPER de la Unión Europea en emisión de dioxinas—, la cuantificación real del coste económico de tránsito y almacenamiento de la chatarra destinada a los hornos de las acerías de Gipuzkoa) y donde además el puerto de Bilbao no ha llegado tan siquiera a utilizar el 50% de las posibilidades reales que ofrece, parece difícilmente justificable el esfuerzo económico que en estas materias debe hacer el erario público de cara a beneficios privados concretos y muy localizados.

Pero, si el ahorro en grandes infraestructuras portuarias se impone por pura lógica, lo mismo habría que reseñar para las plataformas aeroportuarias. No parece lógico, ni con criterios económicos, ni por supuesto, con los ambientales, tener que soportar dos aeropuertos mayoritariamente destinados a carga y descarga de mercancías (Pamplona y Vitoria) y otros 4, al menos, destinados a transporte de pasajeros: Santander, Loiu, Hondarribia y Biarritz. De estos seis aeropuertos, dos, al menos, cuentan con una difícil justificación. Para carga, con los volúmenes existentes hoy en día, tendría justificación uno de los dos aeropuertos mencionados en primer lugar, mientras para el transporte de pasajeros no cuenta con ninguna justificación, al menos, uno: el de Hondarribia. Tanto más si tenemos en cuenta que, a los bajos flujos, la escasez de compañías que quieran operar y establecer líneas o puentes aéreos regulares (teniendo muchas veces la Diputación de Gipuzkoa que incentivar de diferentes maneras a distintas compañías que han ido rotando por sus bajos resultados económicos) se une el hecho de que dicha infraestructura se sitúe en la única zona palustre y marismeña de cierta entidad que queda dentro de la provincia. Mientras se han hecho evidentes y loables ejercicios de reconstrucción paleo-ambiental (Playaundi, Islas del Bidasoa, espacio intermareal, etc.) se sigue manteniendo una plataforma pequeña, tremendamente impactante, injustificable económicamente y con evidentes problemas legales (ha sido denunciada en constantes ocasiones por el municipio de Hendaia por invadir espacio aéreo francés y generar importantes impactos sonoros). Las necesarias labores de recuperación ambiental recomiendan la desmantelación del obsoleto aeropuerto y su regeneración natural. Dicho espacio podría, entonces, equipararse a la ría de Urdaibai jugando un papel primordial a escala continental.

Pero si uno de los principales retos es el modelo de movilidad, no lo es menos el energético. Mientras se ha hecho una tímida apuesta por las energías renovables,

sólo aplicable de forma significativa a la eólica, no se ha apostado directamente por otras como la solar. No obstante, tampoco parece excesivamente lógico un modelo en el que el establecimiento de nuevos emplazamientos y producción energética de las estaciones de aerogeneradores no redunde en una clara reducción del consumo de las tradicionales fuentes no renovables, entre las que destaca, por sus evidentes impactos, el petróleo o la eléctrica con base en la combustión de carbón (Pasaia).

La producción de energías renovables no ha permitido una disminución de las mencionadas fuentes contaminantes, sino que lo que ha ocurrido realmente es que, a mayor producción ha existido un mayor consumo. Salvando las distancias, el modelo energético tiende a asimilarse con el de movilidad, donde la construcción de nuevas infraestructuras genera, en sí, nuevas necesidades de movimiento y, con ellas, nuevas necesidades de infraestructuras. El problema o reto de futuro debe abordarse desde la raíz; este modelo no es sostenible puesto que no incentiva el ahorro, la reducción o la adecuación de los procesos productivos o de las viviendas, sino que sigue manteniendo un crecimiento continuo de la demanda. La energía de fuentes renovables, se esté a favor o no, muestra también unos problemas evidentes de impactos ambientales relativamente severos. No se trata del impacto visual, sino de que las zonas elegidas pertenecen, mayoritariamente, a las cumbres de las abundantes sierras. Hasta estas zonas se deben procurar accesos para el transporte rodado de las pesadas y voluminosas infraestructuras. Junto a los aerogeneradores se deben establecer estaciones eléctricas de cierta entidad, etc.

Quizás, uno de los mayores logros de la política de OT ha sido el cumplimiento de uno de los objetivos propuestos y reiterados desde el inicio en diferentes figuras (LO-TPV, DOT, PTP...). Este marco normativo y planificador se configuró, como ya ha sido comentado, en un momento en el que se salía de una profunda crisis con grandes reconversiones de sectores económicos (siderometalúrgica, construcción naval, transformación siderúrgica, industria auxiliar, etc.) que habían supuesto una gran especialización pero, a la vez, el sustento del puesto económico preponderante de la autonomía y la región a finales de los años setenta y principios de los ochenta. A la vista de las repercusiones de una hiper-especialización en sectores concretos, se apostó por una diversificación de las fuentes y bases económicas a partir de políticas públicas de empleo, suelos de actividades económicas, ubicaciones empresariales, diversificación industrial, reubicaciones en áreas tradicionalmente no industriales, etc. de tal manera que la crisis sirvió para sacar buenas conclusiones y para evitar ulteriores colapsos económicos. De esta forma, hoy en día una de las grandes fortalezas del territorio es la existencia de una gran variedad de usos del suelo, de tipologías comarcales, de recursos, de bases productivas, etc. Esto hace que no exista una gran especialización económica y territorial en unos sectores o hacia unos usos, de manera que se da una gran flexibilidad tanto en lo referente a la economía como a la vocación de las diferentes comarcas y municipios. Ello también ha servido para que comarcas que habían quedado al margen de la ubicación de las bases productivas hoy en día cuenten con buenas posibilidades y, aquellas que habían sobrepasado sobradamente sus posibilidades, hayan visto como determinados suelos han sido reconvertidos hacia nuevos usos mucho más acordes con las necesidades actuales. Un ejemplo de

lo último pasa a ser la reconversión de la margen izquierda de la ría de Bilbao y la propia renovación de la ciudad, de manera que, aunque ha sufrido una reducción profunda de los suelos destinados a la producción industrial, hoy en día funciona como uno de los elementos de atracción de inversiones públicas y privadas más dinámico y, por tanto, generador de sinergias y dinámicas productivas de primer orden.

Otra oportunidad y por lo tanto, un reto de futuro que muestra una gran potencialidad es la gran riqueza medioambiental, así como la variabilidad y calidad paisajística. Ahora se trata de regular perfectamente los usos a realizar dentro de las áreas mejor conservadas que configuran la denominada Red Natura 2000, contando con recursos como el paisaje, la fauna, la vegetación, las áreas costeras, las zonas inundadas, las áreas fluviales, etc. Sin embargo, existen otros espacios no catalogados y que cuentan con las necesarias características ecológicas como para ser tenidos en cuenta a través del desarrollo de los PTP y PTS con competencias en esta materia. Se trata de los espacios agrarios de alto valor ambiental, los corredores ecológicos, los paisajes naturales y culturales, las zonas palustres de las desembocaduras de los ríos atlánticos, etc. Muy unido a este filón de oportunidades se muestran las nuevas tendencias de ordenación. Se apuesta por un desarrollo sostenible y, al efecto, todos los documentos mencionados y descritos anteriormente deben estar imbuidos, en teoría, de la denominada «Estrategia ambiental vasca de desarrollo sostenible 2002-2020». Este instrumento que el Gobierno Vasco aprobó el 4 de Junio de 2002, se enmarca en los abundantes esfuerzos de los distintos miembros de la Unión Europea por abordar el concepto de la huella ecológica que sus sociedades muestran. Mediante él se pretende hacer un diagnóstico del grado de sostenibilidad de cada una de las actuaciones con influencia territorial, de manera que aquellos sectores o políticas más impactantes o derrochadoras puedan ser corregidas mostrando unos niveles mucho más acordes con los necesarios parámetros de sostenibilidad. Este diagnóstico pone de manifiesto que existen una serie de temas que habría que contemplar con mayor rigor y abordar de manera diferente a través de modelos mucho más sostenibles: consumo de recursos naturales, emisión de gases con efecto invernadero y cambio climático, emisión de productos químicos, consumo exacerbado de suelo para generar zonas urbanas, etc. Ante esta realidad, es necesario buscar herramientas para una desvinculación entre el crecimiento esperado de los agentes y los impactos ambientales. Es necesario integrar los objetivos de corte medioambientalista en todas las políticas sectoriales, dentro de la propia iniciativa privada y, cómo no, en la política de OT.

Aunque se puede mostrar cierto grado de reticencia con respecto al cumplimiento de lo consensuado entre diferentes agentes sociales dentro de este documento, no deja de ser esperanzador como punto de partida. Las estrategias apuntadas en Río 1992, Postdam 1999 y la Estrategia Territorial Europea (ETE), comienzan a calar e iluminar la ordenación a escalas intermedias.

Por otra parte, habría que abordar el reto de seguir conservando los espacios con vocación agropecuaria. En este sentido, las producciones se van centrando en la unión

del turismo, más o menos rural o ambiental, y en la obtención de productos de calidad, con alto valor económico, tras diferentes etiquetaciones: denominación de origen, producto ecológico, label vasco, etc. De hecho, la población de la CAPV cuenta con una arraigada cultura de consumo de productos locales y de calidad. Teniendo en cuenta que estos, además, muestran un mayor grado de sostenibilidad al no necesitar de grandes gastos de energía para ser transportados, amén de un bajo consumo de abonos químicos y plaguicidas, deberían ser potenciados por la propia administración. En los últimos tiempos se están observando nuevas estrategias de comercialización, tanto para los productos tradicionales de la huerta como para ciertos productos ganaderos (carne, huevos, leche...). Por una parte, muchas explotaciones buscan apadrinamientos por los cuales el consumidor paga una cuota necesaria para mantener la rentabilidad de estas explotaciones modestas y, por otro, el productor se compromete a garantizar un aprovisionamiento regular de dichos productos. Con ello, el pequeño productor agropecuario compite con los mercados globalizados a partir de la reducción de los costes derivados de los intermediarios, mientras el consumidor, normalmente urbanita, puede contar con la garantía de que los productos son frescos, cercanos, de calidad y mucho más sostenibles que los que encuentra en las vías comerciales estándar. Un ejemplo paradigmático de lo comentado son las máquinas expendedoras de leche donde los ganaderos locales llevan su producción que es consumida en el día por la población del núcleo al que pertenece. De esta forma el margen para el ganadero es lo suficientemente rentable como para competir con los grandes centros de producción y comercialización. Tal y como recoge Allende, 2006 en su revisión crítica de las DOT, además de esfuerzos en el ámbito de la autosuficiencia energética, uno de los retos de futuro con parámetros de sostenibilidad será la autosuficiencia alimentaria.

Junto a esto hay que tener en cuenta que, de esta manera, a partir del mantenimiento de la producción agropecuaria del territorio vasco, se consiguen otros objetivos apuntados por las políticas de OT como son el mantenimiento de la población rural o de las condiciones ecológicas de los paisajes culturales tradicionales.

También habría que tomar en consideración la unión de dos mundos o producciones diferentes sólo en determinadas zonas. Este es el caso de la llanada alavesa donde los espacios abiertos y bien orientados muestran una gran potencialidad de cara a la producción de energía solar. Los bajos precios de cereal, remolacha, patata, etc. pueden suponer en cierto incentivo para la inversión en huertas solares que, además, debería contar con importantes subvenciones públicas. De esta manera, se podría configurar un importante vector de negocio semipúblico que, además, ofrecería importantes beneficios en el campo medioambiental y de lucha contra el cambio climático global.

Muy unida a la anterior cuestión y apuntada como objetivo en cualquiera de las figuras de planificación de la CAPV, hay que reseñar la gran potencialidad que muestra la idea de la ciudad-región vasca. Las oportunidades que pueden aparecer con el desarrollo sobre el terreno de este concepto no son pocas. Para ello, hace falta llegar a adoptar un modelo muy similar a los ya existentes en Europa y cuyo paradigma puede

ser el Randstad holandés. Hace falta que la idea de la cooperación, de salvar las barreras culturales y territoriales provinciales en beneficio de un desarrollo más integrado, sostenible y basado en la cooperación, sea aceptado por la propia sociedad vasca en su conjunto. Esta idea podría servir para acabar con problemas internos como la falta de suelo en la vertiente atlántica, la obsolescencia de las grandes infraestructuras, etc. Por su parte, podría funcionar como un perfecto reclamo para la atracción de las iniciativas alóctonas y para conectar mejor el territorio con el resto de Europa. En este sentido, hay que tener en cuenta la apuesta tradicional por un modelo polinuclear donde la población, las iniciativas públicas y las grandes infraestructuras se encuentren bien repartidas para que no existan macrocefalias indeseables. No obstante, aunque este gran objetivo es apuntado desde el inicio por la LOTPV o las DOT, su grado de cumplimiento ha sido, hasta cierto punto, escaso. Aunque el modelo en tres grandes núcleos de primer nivel sí ha logrado una aceptación social, política y técnica alta, lo cierto es que todavía existen grandes diferencias y desequilibrios territoriales. En el caso de Álava es claro; la mayor parte de su población se asienta sobre Vitoria mientras importantes zonas se encuentran con densidades poblacionales realmente bajas. Áreas como la Montaña Alavesa muestran una excesiva especialización hacia el sector primario, con una población envejecida y un ratio de masculinidad lo suficientemente alto para que las perspectivas de futuro no sean nada halagüeñas. En el caso de Bizkaia, Bilbao sigue siendo la gran conurbación que mantiene una gran pujanza y, a la vez, existen áreas como las Encartaciones, Urdaibai, Markina, parte del Duranguesado, etc. que muestran, en este caso, una mala conexión y un déficit crónico de infraestructuras, fundamentalmente de comunicación. El caso guipuzcoano siempre ha sido tenido en cuenta como el más equilibrado, mostrando un reparto más adecuado de la población, partiendo de una realidad orográfica muy accidentada y, por lo tanto, desfavorable que, por otra parte, ha hecho ocupar los suelos de los fondos de valle de los sistemas fluviales más importantes: Bidasoa, Oiartzun, Urumea, Oria, Deba, etc. lo cual aunque positivo en principio, ha generado unas dinámicas de cementación de grandes zonas que mostraban unas calidades edáficas y agrológicas ciertamente significativas. La propia urbanización e industrialización de estos fondos de valle ha generado una pérdida de pujanza de las actividades relacionadas con el sector primario, a la vez que una colmatación de las posibilidades que estos territorios podrían ofertar en teoría.

La propia consecución de los PTP podría dar lugar a un fortalecimiento de las cabeceras de área y de los núcleos de segunda, tercera, cuarta... categoría, de manera que se cumplieran los objetivos de reparto equitativo de los recursos territoriales. No obstante, todavía sigue configurándose como un problema no resuelto y, por ende, como un reto de futuro. En ello mostrarán una gran importancia los procesos de descongestión (de población, rentas, infraestructuras, superficies públicas de actividad económica, etc.) que puedan realizarse de unas áreas a otras. También sería mucho más rentable social, económica y territorialmente la inversión en infraestructuras viarias y ferroviarias pero de carácter comarcal o local, frente a las importantes sumas que se llevan las grandes infraestructuras antes mencionadas. El problema de

desconexión de las áreas ya citadas no será resuelto satisfactoriamente sin este esfuerzo por parte de la administración autonómica y foral.

Otra de las grandes debilidades existentes hasta el momento, que siempre aparece como uno de los retos de futuro a abordar y solventar, es la existencia de un reparto de competencias que no ayuda al desarrollo de todas las potencialidades citadas anteriormente. De esta forma, el gran conflicto aparece con respecto a las competencias que todavía mantiene el Estado. Aspectos como los puertos marítimos, los aeropuertos, los ferrocarriles, algunas carreteras, etc. siguen estando en manos del gobierno central. Un ejemplo claro es el de los ferrocarriles. Como se ha apuntado anteriormente, se requiere una profunda reestructuración del tráfico ferroviario; de hecho, no han existido inversiones de importancia desde los años 50 y el trazado ha quedado obsoleto y muy poco competitivo. Ante esto, el propio Gobierno Vasco pone en marcha el PTS ferroviario pero, al intentar desarrollar cuestiones como la implantación del tren de alta velocidad, se encuentra con que esta planificando sobre un sector sobre el que no cuenta con competencias. Incluso en el caso de que se llegara a los acuerdos pertinentes, todavía no está clara la vocación del propio trazado de alta velocidad. De hecho, aunque se ha pretendido vender un tren con doble vocación; tránsito de mercancías y pasajeros, lo cierto es que el Estado francés no parece muy dispuesto a que la conexión bajo su competencia cuente con esta misma funcionalidad, con lo que el futuro es, cuando menos, incierto. Por encima de nuevas inversiones con escasa justificación económica, social y ambiental, se requiere la correcta inversión y gestión de antiguos trazados que no han sido puestos al día y, por ende, han perdido competitividad. El ejemplo más significativo es el de RENFE con una potencialidad clara de transporte de cercanías en las áreas urbanas más importantes, encontrándose en la actualidad subdesarrollado tanto más, si cabe, con respecto al tránsito de mercancías a escala nacional, regional e incluso internacional.

Mientras tanto, la propia administración autonómica y foral echa de menos antiguos trazados ferroviarios desmantelados que podrían solventar en gran medida problemas estructurales de desconexión de áreas rurales o interiores y de áreas fronterizas con otros territorios: Plazaola, Tren Txiki Irun-Elizondo, La Robla-Bilbao, Vitoria-Estella, Urola...). En el caso de Donostia, la línea de FEVE que une Hendaiá con la propia ciudad y ésta con Bilbao, a través de la costa, debería configurarse como un verdadero metro o, en su defecto, un eficiente tranvía de proximidad.

Otra de las grandes amenazas o retos de futuro, puesto que según sean los resultados estas dos cuestiones representan las dos caras de la misma moneda, viene de la mano de la importación de un modelo territorial, social y económico anglosajón, fundamentalmente norteamericano. Éste muestra una gran proliferación de viviendas de baja densidad; la villa unifamiliar con jardín o las adosadas. Este modelo no se sostiene ante un territorio muy limitado, con una gran escasez de suelo. A ello hay que añadir el *handicap* que supone el dotar de infraestructuras a este hábitat tan disperso, a la vez que el aumento exponencial de los tráficos por carretera de los *commuters* dándose un

menosprecio claro de los transportes colectivos. Junto a ello, se da la proliferación de las grandes superficies comerciales, con la pérdida de competencia del pequeño comerciante que tanto ha caracterizado, desde tiempos remotos, a la pequeña burguesía del país y al desarrollo que hoy en día tienen las ciudades y asentamientos de dicho territorio.

Con todo ello se adopta un modelo social donde la vida es cada vez más individualista, se vive de forma autónoma, sin las intensas relaciones vecinales y sociales que tanto han caracterizado al modelo mediterráneo, más propio de culturas y territorios como el vasco y, en general, el peninsular (Lozano, 2003). En gran medida, la nueva ley del suelo del País Vasco evita tanto la proliferación de la vivienda en baja densidad como en menor medida, de las macro-superficies comerciales. Para estas últimas los PTP también deberían contar con una posición preponderante de cara a restringirlas en la mayor medida posible.

Por último, una debilidad crónica y un gran reto de futuro es la política de construcción de vivienda. La escasez de suelo en las grandes áreas urbanas, los procesos especulativos derivados de este bien escaso, de la falta de escrúpulos de ciertos agentes y del incumplimiento de diferentes marcos legales, hace que Donostia se encuentre siempre entre las 3 ciudades con vivienda más cara del estado, Bilbao lo esté entre las 8 primeras y Vitoria sea la ciudad que mayores crecimientos del precio del suelo había registrado entre 2000 y 2005. Estos procesos fueron tenidos en cuenta a la hora de redactar y aprobar la ley del suelo y urbanismo de la CAPV. Ésta es mucho más restrictiva con respecto a los mencionados procesos especulativos a partir de la reducción de los precios del suelo, destinando hasta un 75% a vivienda protegida (50% VPO y 25% tasada) para aquellos sectores calificados como urbanizables. No obstante, estas dinámicas fueron desarrolladas antes del período de crisis económica global que desde el 2008 se viene dando. Esta crisis, de todas las maneras, no ha servido en general para que los precios muestren un descenso significativo, de manera que Bilbao, pero sobre todo Donostia, siguen encontrándose entre las ciudades con vivienda más cara, mientras en Vitoria el descenso ha sido considerable.

Con respecto a la crisis, su origen especulativo es claro. Son los grandes sistemas financieros mundiales los que, a partir de la implantación de políticas macroeconómicas ultraliberales, sin control alguno del Estado (fundamentalmente de los EE UU, origen y razón de la mencionada crisis) dan lugar a una economía totalmente ficticia, sin base en la realidad, que trastoca todos los ámbitos a escala global. Frente a estas dinámicas se requiere un mayor control y protagonismo de los Estados puesto que son éstos los que deben plantear y definir las soluciones sacando de la bancarrota a aquellos sistemas que despreciaban su poder de control. Lo mismo ocurre en la OT; frente a aquellas estrategias mercantilistas o sobre-desarrollistas (puramente especulativas) se requiere una intervención clara y fuerte de las administraciones competentes: Estado, autonomías, diputaciones..., de manera que se reste poder territorial a los grandes *lobbies* tradicionalmente beneficiados por políticas de construcción de grandes infraestructuras, vivienda y superficies productivas: grandes empresas de cons-

trucción, grupos financieros, grandes promotores, grandes propietarios de suelo, etc. A este respecto, hay que contemplar la crisis como una gran posibilidad de cambio de paradigma global.

6. CONCLUSIONES

A continuación y de manera sucinta se citan las conclusiones más importantes a la vista del análisis de la política y las figuras de ordenación territorial de la CAPV.

- Es la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOTPV) el marco legal sobre el que se sustenta la política de OT en la CAPV y su aplicación de dicha ley a escala regional o autonómica se realiza a partir del desarrollo de las Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV (DOT), mientras que su aplicación a escala comarcal se realiza a partir del desarrollo de los Planes Territoriales Parciales (PTP). 15 PTP para cada una de las 15 áreas funcionales definidas, y su aplicación por sectores se realiza a partir del desarrollo de los Planes Territoriales Sectoriales (PTS): 22 PTS para cada uno de los 22 sectores definidos.
- La escala jerárquica aparece de forma clara en la LOTPV, de manera que el documento que prima son las DOT, por debajo de éstas estarían los PTP y, por último, los PTS. La escala local, a partir de los PGOU, debe estar perfectamente condicionada por las figuras antes referenciadas y su posición jerárquica.
- El desarrollo de las DOT ha dado lugar a una cultura planificadora y territorial clara pero con evidentes claroscuros. Logros y déficits. Tanto los PTP como los PTS se encuentran en proceso de aprobación o implementación, con lo que no se puede realizar un análisis de conclusiones. No obstante, se puede decir que tanto desde los PTP como de los PTS se han primado las grandes infraestructuras, por encima de un interés y desarrollo global e integral.
- El reto general al que nos enfrentamos es el de un necesario cambio de paradigma, pasando de un crecimiento continuo e insostenible a dinámicas mucho más respetuosas con el territorio y los ritmos de renovación de los recursos que nos proporciona, necesario para adecuar nuestro desarrollo a una huella ecológica racional. Esto atañe al propio modelo territorial, a la energía, a la sostenibilidad, al sistema de asentamientos, a la protección de la naturaleza y a la regeneración de los espacios seriamente contaminados o impactados.
- La OT debe ser mucho más democrática, implementando desde el comienzo de los procesos y planes medidas de información y participación ciudadana.
- Debe darse una profunda reflexión sobre el modelo de movilidad, consumo energético, protección del medio ambiente, desarrollo equilibrado de las comarcas y política de vivienda.
- La crisis global se debe configurar como una clara oportunidad de cara a modificar seriamente nuestras pautas con respecto al territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLENDE, J. (2006): *La Ordenación del Territorio en la CAPV. Directrices de Ordenación Territorial. Análisis crítico y nuevas propuestas*, Informe-diagnóstico DOT: http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/dots_reestudio/es_1165/informesc.html
- (2000): *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*, Centro de publicaciones de la UPV/EHU, Economía y empresa, Bilbao, 273 pp.
- ÁVILA, J.L. (1992): *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*, Instituto Vasco de Administración Pública y Ed. Civitas, Madrid.
- BERMEJO, R. (2005): «El paradigma dominante como obstáculo para la sostenibilidad: La transformación epistemológica y paradigmática de la economía sostenible», *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, 64: 36-71, Vitoria-Gasteiz.
- DIAMOND, J. (2006): *Colapso. Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen*, Círculo de Lectores, Barcelona.
- FRANCO, H. (2003): «Garraioko azpiegiturak eta dinamikak jasangarritasunaren ikuspuntutik», en Bárcena Hinojal (coord), *Globalizazioa eta ingurumena. Euskal begirada bat*, Udako Euskal Unibertsitatea, Bilbao.
- EKOLOGISTAK MARTXAN (2004): <http://indarki.blogia.com/2008/011502-ejemplo-de-conflicto-por-la-des-participacion-ciudadana.php>
- EKOLOGISTAK MARTXAN (2004): *Legea eskuan. Zelan erabili zure eskubideak ingurumenaren alde? Gida praktikoa*, Ekologistak Martxan, Cuadernos.
- ERQUICIA, J. M. (2003): *Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio: la necesidad de un cambio de escala. El caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- EUROPAKO BATZORDEA (1999): *Estrategia Territorial Europea (ETE). Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Comité de Desarrollo Territorial.
- EUSKO JAURLARITZA: Ley 4/1990 de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
- : Decreto 28/1997, de 11 de febrero de aprobación definitiva de las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV.
- : Lurraldearen Zatiko Planak (Bilbao Metropolitano, Laudio, Guardia, Araba Erdialdea, Eibar, Arrasate-Bergara eta Zarautz-Azpeitia), http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/ptp/es_1167/presentacion_c.html
- GOMEZ OREA, D. (2002): *Ordenación territorial*, Ediciones Mundi-Prensa.
- LASAGABASTER, I. (2008): *Lurraldearen antolamendua: zer den, eta izan beharko lukeenari buruzko zenbait ideia*, Manu Robles Arangiz Institutua.
- LASAGABASTER, I Y LAZCANO, I. (1999): *Régimen jurídico de la ordenación del territorio en Euzkalkherria*, IVAP, Oñati.
- LOZANO, P. (2003): «La ordenación territorial en el País Vasco. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la escala intermedia», en *Investigaciones Geográficas*, n.º 32, Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante, pp. 157-176.
- MC NEILL, J.R. (2003): *Algo nuevo bajo el sol. Historia medioambiental del siglo XX*, Alianza Ensayo, Madrid.
- ONU (1987): *Informe Brundtland. Nuestro Futuro Común*, ONU, <http://www.oarsoaldea.net/agenda21/files/Nuestro%20futuro%20comun.pdf>.
- PUJADAS, R. Y FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*, Editorial Síntesis.
- RUIZ URRESTARAZU, E. (2006): *Informe sobre la Revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Informe-diagnóstico DOT: http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/dots_reestudio/es_1165/informesc.html
- URKIDI, P. (2007): «El planeamiento territorial integral en la Comunidad Autónoma Vasca: de las Directrices de Ordenación Territorial a los Planes Territoriales Parciales», *Actas del Congreso de la AGE*.

Balance de dos décadas de políticas de desarrollo agrario y rural en el País Vasco

El sector agrario y el medio rural vascos vienen experimentando una profunda transformación desde hace varias décadas. Tras el establecimiento de la autonomía las políticas sectoriales y del medio rural recibieron un impulso importante, si bien con la integración de España en la Comunidad Económica Europea quedaron sometidas a las líneas marcadas por la PAC y sus sucesivas reformas. Desde la década pasada las políticas de desarrollo rural están recibiendo nuevo impulso en detrimento de las políticas sectoriales, aunque al mismo tiempo se observa un solapamiento y mezcolanza entre los programas de desarrollo rural, de desarrollo agrario y políticas agroambientales, que a la postre confunden y mezclan objetivos y dificultan su obligado seguimiento y evaluación. Los programas de desarrollo rural aplicados tienen logros notables en su haber, sin embargo conviene discernir en la medida de lo posible lo que es atribuible a dichos programas o a la bonanza económica que hemos disfrutado.

Duela zenbait hamarkadatik hona euskal nekazaritza-sektorea eta landa-ingurunea eraldaketak sakona bizitzen ari dira. Autonomia berreskuratu eta gero, sektoreen eta landa-ingurunearen politikek bultzada handia izan zuten; Espainia Europako Ekonomia Erkidegoan sartu zenean, alabaina, NPBk eta haren erreformek markatutako ildoen mende geratu ziren. Aurreko hamarkadatik hona, landa-garapenerako politikak bultzatzen ari dira berriro, sektore-politiken kalterako, nahiz eta, era berean, landa-garapenerako programen, nekazaritza-garapenerako programen eta nekazaritza-ingurumenerako politiken arteko gainjartzea eta nahastea gertatzen ari den; egoera horrek helburuak nahasten ditu, eta helburuon beharrezko jarraipena eta ebaluazioa zailtzen. Aplikaturako landa-garapenerako programek lorpen handiak egin dituzte, baina bereizi egin behar da, ahal den neurrian, zer egotz dakiekeen programei eta zer gozatu berri dugun oparoaldi ekonomikoari.

Agriculture and the rural environment in the Basque country have for decades been undergoing a far-reaching process of transformation. With the establishment of autonomy in the region agricultural and rural policies received a major boost, though when Spain joined the European Economic Community those policies were necessarily linked to the lines laid down by the CAP and its subsequent reforms. For a decade now, more emphasis has been placed on rural development policies than on sectoral policies, though at the same time some degree of overlap and mixing between rural development, agricultural development and agro-environmental policies and programmes can be seen. In the long run this results in confusion and the mixing up of objectives, thus making the necessary task of monitoring and assessing these policies more difficult. The rural development programmes applied have achieved notable success, but a distinction must be drawn in so far as is possible between just how much of that success is attributable to the actual programmes and how much to the economic boom in which they took place.

Índice

1. Introducción
 2. La política de desarrollo rural en la UE
 3. La política de desarrollo agrario y rural de la CAPV
 4. Consideraciones finales
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: sector agrario, medio rural, País Vasco.

Keywords: agriculture, rural area, Basque Country.

N.º de clasificación JEL: R14, R52, Q14.

1. INTRODUCCIÓN

A pesar del carácter marcadamente urbano e industrial y de servicios de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), más del 85% del territorio fue clasificado como Zona de Agricultura de Montaña y los municipios considerados rurales (más del 85%), si bien concentran una parte pequeña de la población total, representan más de 50% de la superficie total. Además, tratándose de un ámbito territorial poco extenso resulta que en algunos casos entre las áreas urbano-industriales y las áreas rurales apenas existen zonas de transición conformando en bastantes casos un conjunto territorial escasamente diferenciado.

El declive de las zonas rurales ha motivado que estos territorios hayan sido objeto de especial atención por parte de las administraciones públicas que han aplicado diferentes planes y programas de desarrollo rural. Mediante estas actuaciones se trataba de hacer frente tanto a la crisis del sector primario como al declive del mundo rural, tratando de impulsar una distribución más equilibrada de la población y de la actividad económica en el territorio. Desde la adhesión a la Unión Europea (UE) hace un cuarto de siglo, el marco de actuación de estas políticas ha venido impuesto en gran medida por la normativa comunitaria a través de programas dotados de financiación específica con cargo a los fondos europeos.

Este trabajo hace un repaso de los cambios habidos en la política de desarrollo rural europea y su particular aplicación en la CAPV, valorando las principales

realizaciones así como los efectos y carencias detectadas, para conformar un sucinto balance de su aplicación a lo largo de los últimos 25 años aproximadamente.

2. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN LA UE

La intervención pública sobre el medio rural en la UE ha experimentado cambios profundos a lo largo de las últimas décadas (Murua *et al.* 2006). Hasta finales de la década de los ochenta dominaba el enfoque sectorial de apoyo al sector agrario y aunque las políticas de estabilización de precios y mercados continuaron absorbiendo gran parte de los recursos presupuestarios, sin embargo las actuaciones públicas destinadas al medio rural, las políticas de desarrollo rural, fueron adquiriendo gradualmente más peso aunque siempre menor que las políticas de precios y mercados.

El discurso comunitario experimentó cambios significativos (Viladomiu, 1994), se pretendía que el desarrollo agrario fuera sustituido por el desarrollo rural, al tiempo que se sugerían otras actividades ya existentes o a desarrollar como potenciales fuentes de rentas, bien de carácter complementario o incluso totalmente alternativas a las provenientes de la actividad agraria. El documento «El futuro del mundo rural» (Comisión Europea, 1988) dejó patente la opción por un desarrollo del mundo rural basado no necesariamente en la actividad agraria (la Declaración de Cork «Un medio rural con vida» (1996) reconoce el carácter multifuncional de los espacios rurales).

La Agenda 2000 incorpora en las nuevas políticas comunitarias los cambios en las políticas de desarrollo rural de modo que en adelante se les asigna un ámbito de actuación más amplio ya que, junto con las políticas orientadas a regiones menos desarrolladas o con dificultades estructurales, asume la antigua política de estructuras agrarias y las denominadas medidas de acompañamiento de la Reforma Mac Sharry de 1992. Tan sólo las actuaciones apoyadas por la Iniciativa Leader se mantenían fuera del marco de programación establecido.

El contenido de la nueva política de desarrollo rural se regulaba por el Reglamento (CE) n.º 1698/2005. El Reglamento establecía para la política de desarrollo rural del período 2007-2013 tres objetivos y ámbitos fundamentales:

- a) Aumentar la competitividad del sector agrícola y forestal.
- b) Mejora del medio ambiente y del medio rural.
- c) Mejora de la calidad de vida del medio rural y fomentar la diversificación de la actividad económica.

Para alcanzar los objetivos señalados se establecieron cuatro ejes relacionados con cada uno de los objetivos.

3. LA POLÍTICA DE DESARROLLO AGRARIO Y RURAL DE LA CAPV

Si se pretende analizar la política de desarrollo rural en la CAPV se deben resaltar dos aspectos clave (Murua *et al.* 2006). Primero, la asunción por parte de la Administración Autónoma Vasca durante la década de los ochenta de las competencias en materia agraria y de desarrollo rural, así como la distribución de las mismas entre las instituciones autonómicas y forales tras la aprobación de la Ley de Territorios Históricos de 1983. La distribución de competencias en materia de política agraria y de desarrollo rural entre ambas administraciones ha dado lugar a una compleja estructura organizativa e institucional.

Segundo, la incorporación de España a la CEE en 1986 supuso la necesidad de adecuarse a las directrices de la Política Agrícola Común (PAC) que estaba inmersa en un proceso de profundos cambios. Por tanto, en adelante la política agraria y de desarrollo rural vasca va a estar guiada por las directrices marcadas por la PAC.

Como resultado de lo anterior, en la evolución de las políticas agrarias y de desarrollo rural en la CAPV se pueden distinguir dos etapas (Murua, 2000). La primera abarca desde la creación de las instituciones autonómicas tras la aprobación del Estatuto de Gernika en 1981 hasta finales de esa misma década; en la segunda etapa que arrancó con la nueva década, las sucesivas reformas de la PAC y la política regional europea impulsaron la adopción de un enfoque territorial de carácter más integral.

Durante la primera etapa las principales actuaciones autonómicas estuvieron dirigidas a la modernización del sector, mediante la puesta en marcha de programas de apoyo a la inversión y a la renovación de las explotaciones, aplicación de planes de mejora genética, la creación de centros de gestión técnico-económica, fomento del asociacionismo profesional, etc. En resumen, a la necesaria renovación y modernización del sector agropecuario y forestal.

Este incipiente proceso de renovación del agro vasco se vio condicionado por la incorporación de España en 1986 a la Comunidad Económica Europea y la consiguiente adecuación a las condiciones establecidas por la PAC y un nuevo entorno mucho más competitivo.

En la segunda etapa, y tras los primeros años de integración en Europa, las políticas aplicadas en la CAPV tuvieron que adaptarse a las transformaciones que estaba sufriendo la propia PAC, de modo que el aspecto territorial empieza a adquirir importancia creciente ante la incapacidad de los instrumentos tradicionales para corregir los desequilibrios generados.

Los cambios en el contexto de la política agraria y de desarrollo rural se tradujeron en la CAPV en sendos Planes Estratégicos para el medio rural y en la aplicación desde 1989 de sucesivos programas operativos para zonas Objetivo 5b e Iniciativas LEADER en las zonas rurales de la CAPV.

Sin embargo, el Plan Estratégico Rural Vasco (PERV 1992-1996) adoleció tanto de compromisos financieros como de objetivos cuantificables, limitándose a establecer una especie de hoja de ruta donde la mejora de la competitividad del sector agroalimentario, el mantenimiento del tejido socioeconómico de las áreas rurales y la gestión adecuada del medio natural pasaban a ser objetivos prioritarios.

La aprobación de la Ley de Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma (Ley 10/1998, de 8 de abril) constituyó un hito notable, pues en ella se establecían de forma explícita los objetivos de las futuras actuaciones de las administraciones públicas en materia de desarrollo rural, así como la creación de un Consejo de Desarrollo Rural que coordinara las distintas instituciones públicas con competencias sobre el medio rural. Sin embargo, apenas se han desarrollado los instrumentos que contemplaba dicha ley.

El Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la CAPV 2000-2006 integraba todas las actuaciones en materia de desarrollo rural cofinanciadas por las administraciones vascas (Gobierno vasco y Diputaciones Forales) y la sección Garantía del FEOGA en torno a tres ejes principales de actuación. Actualmente está en vigor el PDRS 2007-2013 cuya implantación es aún incipiente.

3.1. Impacto de las políticas de desarrollo agrario y rural

Las zonas rurales se caracterizan generalmente por su escasa diversificación económica y tendencia al despoblamiento y envejecimiento de la población; además presentan déficits importantes en la dotación de servicios y otros equipamientos básicos, aspectos todos ellos que inciden negativamente en el potencial endógeno y en la calidad de vida de estas áreas. No obstante, las zonas rurales no son homogéneas pues a pesar de tener aspectos comunes concurren circunstancias particulares que en ciertos casos atenúan y en otros casos agudizan los aspectos arriba señalados.

Habitualmente el subsector agropecuario y forestal constituye la actividad productiva dominante de las zonas rurales; aun siendo ello cierto, sin embargo en muchos casos ya no es la actividad productiva que da ocupación a la mayoría de la población residente. Algunas de las producciones más importantes (vacuno de leche y carne, cereal, patata, remolacha, forestal, etc.) se enfrentan a dificultades importantes, lo cual hace que la población ocupada directa o indirectamente en esas actividades vaya disminuyendo de modo continuado.

No obstante, es justo señalar un aumento significativo de la producción de ciertos productos de calidad como carne de vacuno y leche de oveja, uva para txakolí o ciertos cultivos hortícolas. Aunque cuantitativamente y en términos de empleo no son muy importantes, sin embargo su importancia cualitativa es apreciable.

A lo largo de las últimas décadas el empleo agrario ha disminuido radicalmente. De acuerdo a la PRA (encuesta de población en relación con la actividad) en el pe-

período 1986-2009 los ocupados agrarios de la CAPV se han reducido a menos de una tercera parte; según datos de afiliación al Régimen Especial Agrario (REA), a finales del 2009 el número de inscritos para el conjunto de la CAPV era de 3.785 (un 40% de los inscritos diez años atrás). Las cifras de afiliación al REA enmascaran parcialmente la realidad ya que frecuentemente obedece más al interés de contar con una pensión de jubilación que a la existencia de actividad profesional.

Los principales establecimientos agroindustriales se localizan principalmente fuera del ámbito rural; son los establecimientos de tipo artesanal los que más frecuentemente se ubican en el entorno rural. Con alguna excepción (industria vitivinícola de la Rioja Alavesa) se puede afirmar que por lo general la contribución directa (empleo) de la agroindustria vasca al objetivo del desarrollo rural es limitada.

Las principales oportunidades de empleo o nuevos yacimientos de empleo (NYE) parecen estar al margen de la actividad agropecuaria, aunque en actividades fácilmente compatibilizables con las anteriores (Murua y Astorkiza, 1996). Los nichos o yacimientos de empleo de mayor potencial parecen encontrarse ligados a actividades conservacionistas, de esparcimiento y de servicios vinculados a lo que podría denominarse en sentido amplio «paquete turístico y de esparcimiento rural». Sin embargo, a pesar de que una parte considerable del territorio de la CAPV ha sido declarado Espacio Natural Protegido (ENP), sus potencialidades no parecen haber sido suficientemente explotadas, más allá de un tímido apoyo al turismo rural, debido tal vez a razones de enfoques inadecuados o incluso a cuestiones presupuestarias (García-Alonso, 2009; Ferrero, 2010).

Durante los últimos años las políticas de desarrollo rural han experimentado ciertos cambios, integrando progresivamente multitud de instrumentos que respondían a objetivos tanto de carácter sectorial como horizontal. El diseño de las nuevas políticas de desarrollo rural supone en cierto modo revisión y adecuación de enfoques anteriores.

Gran parte de las actuaciones se han concentrado en dos ámbitos: el sector agroindustrial (en su acepción amplia, incorporando tanto el sector primario como la agroindustria) y el territorial en las zonas rurales. En el primer caso se ha apoyado al sector con instrumentos que facilitaran una mejor adaptación a un entorno crecientemente competitivo. Las medidas de carácter territorial se han orientado principalmente hacia la mejora de la situación de los habitantes de las zonas rurales, tratando de mitigar el retroceso de las actividades agropecuarias mediante actuaciones destinadas a impulsar la diversificación económica y a mejorar la calidad de vida de su población, así como la conservación de los valores naturales del medio rural.

La valoración de las políticas de desarrollo rural aplicadas se centra principalmente en los resultados de las medidas que tienden a detener y a invertir la situación de declive de las zonas rurales de la CAPV (población, nuevas iniciativas económicas, dotación de infraestructuras y servicios a la población del medio rural).

Tras largos años de reducción de la población rural, en el período 1991-2005 la población rural de la CAPV creció a una tasa anual del 0,76 % (con crecimiento mas intenso durante los últimos años del período), mientras que la de los municipios no rurales lo hacía a una tasa del 0,06% (Ruíz de Urrestarazu y Galdós, 2008). Parece que el medio rural vasco tímidamente tiende a romper la tendencia a la baja existente en períodos precedentes, cambio al que habrán contribuido sin duda, con más o menos fuerza, los programas de desarrollo rural aplicados; igualmente se asiste al fenómeno de urbanización rural (urbanización difusa y contraurbanización) que atrae a nuevos residentes. Tal y como señalan diversas investigaciones (Murua, 2009; Ruíz de Urrestarazu y Galdós, 2008; Murua *et al.*, 2006; Murua y Eguía, 2007), el impacto de la urbanización residencial ha sido desigual en las zonas rurales.

Los autores reseñados señalan que entre los factores explicativos de esas migraciones internas tienen gran importancia aspectos tales como disponer de buenos accesos y de ciertos servicios, disfrutar de un entorno atractivo o mantener una relativa proximidad a algún enclave urbano o semiurbano. Igualmente la oferta residencial resulta un factor de dinamización poblacional de gran relevancia en muchos núcleos rurales. Por otro lado, el fenómeno de urbanización rural selectivo coincide en el tiempo con el período de bonanza económica vivido en nuestro país desde mediados de la década de los 90.

El desarrollo rural requiere igualmente de actuaciones específicas que permitan cubrir las necesidades de servicios educativos, culturales, sociales, sanitarios o de infraestructuras, para acortar la distancia existente entre el espacio rural y el urbano (los programas Erein, Hurbiltzen o el programa escolar Haurreskolak son ejemplos de iniciativas que pretenden precisamente paliar el déficit de dotaciones de servicios en las zonas rurales).

Diversificar la economía de las zonas rurales en un contexto de progresivo descenso de la producción agraria constituye uno de los retos permanentes de las políticas de desarrollo rural desde sus orígenes. Con este objetivo, en los diferentes programas de ayudas públicas se han creado líneas de apoyo a la iniciativa privada destinadas a atraer inversiones externas, habilitando además infraestructuras industriales que favorezcan y atraigan dichas inversiones.

Es destacable el importante papel que en los primeros períodos de programación tuvieron las iniciativas de carácter industrial vinculadas a inversiones exógenas. Sin embargo, la nueva programación (desarrollo territorial) ha permitido que adquieran mayor relevancia otro tipo de actividades, como las turísticas. Así, el turismo rural que en el período 1988-1999 tan solo había creado el 12% del total de empleos, en el último período de programación el 48% de los empleos nuevos estaba relacionado con el turismo. El resto de empleos se dividió prácticamente a partes iguales entre los servicios de proximidad y la diversificación de actividades dentro de la explotación agraria (transformación y comercialización a pequeña escala). Las iniciativas de carácter innovador son prácticamente inexistentes (Malagón, 2009).

Todo ello es consecuencia principalmente de las limitaciones y dificultades que presentan muchas zonas rurales a la hora de generar iniciativas económicas ajenas a la actividad agraria o al turismo, para poder diversificar así su tejido productivo. Sin embargo, la falta de instrumentos con personal adecuado y el debilitamiento del tejido y del capital social dificulta el establecimiento de una nueva cultura emprendedora que rompa con los hábitos y la inercia existente.

Otra de las prioridades de los programas de desarrollo rural ha sido la mejora de los equipamientos y servicios disponibles para los habitantes de las zonas rurales y su equiparación con las zonas urbanas. En los primeros períodos de programación, las actuaciones sobre este objetivo se centraron principalmente en la realización de inversiones en infraestructuras y equipamientos básicos como abastecimientos de aguas y saneamiento, electrificación, rehabilitación de núcleos urbanos y recuperación del patrimonio rural.

Sin embargo, las actuaciones del período de programación 2000-2006 han tenido una orientación distinta, priorizándose la protección, conservación y recuperación del patrimonio arquitectónico de las zonas rurales, la mejora de los cascos urbanos y, sobre todo, la inversión en primera vivienda, bien mediante la rehabilitación, bien mediante la urbanización de suelo rural para vivienda. La reorientación de las ayudas muestra la existencia de una demanda emergente de primera vivienda en el medio rural que guarda relación con lo señalado acerca de las causas que explican los movimientos de población hacia ciertas zonas rurales.

4. CONSIDERACIONES FINALES

En las últimas décadas las políticas de desarrollo rural están siendo sometidas a importantes cambios de orientación y contenidos que van más allá de los necesarios ajustes de políticas flexibles. Así, se viene produciendo un solapamiento y mezcla de los programas de desarrollo rural con los de desarrollo agrario que a la postre confunden y mezclan objetivos y dificultan su obligado seguimiento y evaluación. Aunque concomitantes, desarrollo agrario y desarrollo rural son temas distintos. Las políticas de desarrollo rural son cada vez más complejas e integran instrumentos que antes se hallaban dispersos en otras políticas o esquemas de intervención (política forestal, agroambiental, apoyo a las rentas agrarias, etc.).

El hecho de plantear un amplio abanico de objetivos agrupados en distintos ejes puede presentar la ventaja aparente de conformar un conjunto más coherente y articulado de objetivos y medidas, dotando en apariencia de mayor eficacia a las políticas de desarrollo rural. Sin embargo, tratar de abarcar un espectro excesivamente amplio de problemas puede ser un inconveniente, hasta el punto de que las medidas específicas pierdan fuerza y eficacia y con ello el conjunto de la política de desarrollo rural. Los PERV no han llevado aparejados compromisos financieros, con lo que

han quedado reducidos a poco más que meras declaraciones de intenciones u hoja de ruta.

Probablemente el logro más importante de los programas de desarrollo rural aplicados haya sido su contribución a frenar la pérdida de población de algunas zonas rurales, si bien hay que señalar que la recuperación de población pudiera estar parcialmente relacionada con el fenómeno de urbanización rural selectiva coincidente con el período de bonanza económica.

En términos de diversificación productiva los resultados obtenidos son modestos, aunque debe reconocerse que las características de las zonas rurales dificultan el logro de este objetivo. La capacidad de creación de nuevos empleos e iniciativas económicas está limitada al turismo y apenas se observan nuevas empresas o actividades de carácter innovador. La falta de instrumentos con personal adecuado dificulta el establecimiento de una nueva cultura emprendedora que rompa con los hábitos y la inercia existente. El debilitamiento del tejido social y del *stock* de capital social en la zonas rurales produce un círculo vicioso difícil de quebrar.

Puede apuntarse que, tal vez, no se ha incidido suficientemente en los nichos de mayor potencialidad en los que la Administración estaría llamada a desempeñar un importante papel activador.

Finalmente puede señalarse cierto problema de gobernanza derivado de la complejidad institucional de la CAPV a lo que habría que añadir la necesidad de incorporar una nueva cultura en las políticas de desarrollo rural, coherente con el papel que está llamado a desempeñar el medio rural del siglo XXI. Los nuevos usos del suelo rural requieren como ya comienza a abordarse en alguno de los territorios (ETORLUR) nuevos instrumentos para afrontar una nueva realidad que permita una gestión racional del suelo rural y con ello del medio rural como ámbito territorial integrante del conjunto territorial de la CAPV.

La legitimación social necesaria de cualquier tipo de políticas requiere como condición necesaria un uso eficiente de los recursos aplicados a fines socialmente aceptados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMISIÓN EUROPEA (1988): *El Futuro del Mundo Rural*.
- 1997: *Agenda 2000*, Documento Comisión CE, Bruselas.
- FERRERO, A. (2010): Tesis Doctoral, UPV-EHU.
- GOBIERNO VASCO (1991): *Programa Operativo de Desarrollo de las Zonas Rurales Objetivo 5b de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Vitoria-Gasteiz.
- 1992: *Plan Estratégico Rural Vasco (1992- 1997)*, Vitoria-Gasteiz.
- 1995: *Documento Único de Programación para el Desarrollo de las Zonas Rurales Objetivo 5b de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Vitoria- Gasteiz.
- 1998: *Plan de Actuación para el Desarrollo del Medio Rural Vasco (1997-2000)*, Vitoria-Gasteiz.
- 2000: *Plan de Desarrollo Rural Sostenible (2000- 2006)*, Vitoria- Gasteiz.
- 2009: *Programa de Desarrollo Rural del P. V. (2007- 2013)*, Vitoria- Gasteiz.
- GARCÍA-ALONSO, O. (2009): «La contribución de los espacios protegidos al desarrollo socioeconómico de las comunidades rurales. Aplicación al Parque Natural de Izki», Tesis Doctoral, UPV-EHU.
- IZQUIERDO, B. (2007): *Desarrollo rural en el País Vasco. Hacia un modelo de evaluación cualitativa*, Cuadernos Sociológicos Vascos, Gobierno Vasco.
- MALAGÓN, E. (2009): «Multifuncionalidad e instrumentos de política agraria: el caso de la política agroambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco», Tesis Doctoral, UPV-EHU.
- MURUA, M. (2009): «Vestigios del mundo rural vasco: los casos de Aulesti y Etxalar», *Lurralde*, n.º 32.
- MURUA, J.R. (2000): «El sector agrario en el marco de las políticas de desarrollo rural», en Fernández de Larrinoa, K. (ed.): *La cosecha pendiente: de la intervención económica a la infraestructura cultural y comunitaria en el medio rural*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- MURUA, J.R. Y ASTORKIZA, I. (1996): *Nuevos Ya-cimientos de Empleo ligados a actividades agropecuarias, forestales y conservacionistas*, Departamento de Promoción Económica y Empleo.
- MURUA, J.R.; EGUIA, B.; MALAGÓN, E. Y ALBIAC, J. (2006): *Los Costes de la No Agricultura en el País Vasco*, Colección LUR, n.º 6, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- RUIZ DE URRESTARAZU, E. Y GALDOS, R. (2009): *La urbanización de los Espacios Rurales en el País Vasco*, Universidad del País Vasco.
- VILADOMIU CANELA, L. (1994). «Diez años de reforma de la política agraria comunitaria», *Agricultura y Sociedad*, n.º 70.

La política de infraestructuras de transporte en la Comunidad Autónoma Vasca

Sin grandes sobresaltos, y a partir de la iniciativa marcada por el Plan Director del Transporte Sostenible, en la que el Gobierno Vasco recupera la planificación para enmarcar sus actuaciones a medio plazo y asume la responsabilidad en el desarrollo de las políticas, la política de transporte en la CAPV ha sido bastante homogénea. Parece que el aumento cuantitativo de la inversión sea el eje central de la política de transporte. Por el contrario, los aspectos relativos a las fórmulas de financiación y gestión de las infraestructuras no ocupan un espacio relevante en las reformas recientes. En este trabajo se pretende revisar las tendencias recientes de las políticas en materia de infraestructuras de transporte y de su distribución modal, bajo la hipótesis de que para mejorar la eficiencia y la eficacia del sistema de transporte en la CAPV, cada vez tienen menos importancia las nuevas inversiones en este tipo de infraestructuras y más las ganancias de bienestar derivadas de reformas en los sistemas de gestión y financiación.

Garraio Iraunkorraren Gida Planak markatutako ahalegina gorabehera, zeinean Eusko Jaur-laritzak epe ertaineko bere jarduketak kokatzeko plangintzari heltzen baitio berriro eta politiken garapenaren ardura bere egiten baitu, EAEko garraio-politika gorabehera handirik gabea eta nahiko homogeneoa izan da. Balirudike inbertsioaren hazkunde kuantitatiboa garraio-politikaren ardatz nagusia dela. Aitzitik, azpiegiturak finantzatzeko eta kudeatzeko formulei dagozkien alderdiek ez dute leku garrantzitsurik hartzen azken erreformatan. Lan honetan, garraio-azpiegituren eta garraio moten banaketaren arloko politiken azken joerak berrikusi nahi dira, abiapuntu gisa honako hipotesi hau erabiliz: EAEko garraio-sistemen efizientzia eta eraginkortasuna hobetzeko, gero eta garrantzi gutxiago dute azpiegitura mota horretako inbertsio berriek, eta gero eta garrantzi handiagoa, aldiz, kudeaketa- eta finantzaketa-sistemak erreformatzetik eratortzen diren ongizate-irabaziek.

Transport policy in the Autonomous Community of the Basque Country (ACBC) has been relatively consistent over time, with no sudden changes. It is based on the Sustainable Transport Master Plan, in which the Basque Government resorts to planning to frame its actions in the medium term and assumes its responsibility in policy-making. Quantitative increases in investment seem to be the focus of transport policy. By contrast, issues relating to financing arrangements and management of infrastructure are not allocated a major role in recent reforms. This paper reviews recent trends in policies on transport infrastructure and modal split, under the hypothesis that new investments in infrastructures are becoming less and less important in improving the efficiency and effectiveness of the transport system in the ACBC, while welfare gains arising from reforms in financing and management systems are becoming more important.

Índice

1. Introducción
 2. De la «política de infraestructuras» a la «política de ordenación del territorio»
 3. Del dicho al hecho, un largo camino
 4. La gestión de las infraestructuras
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: política pública, infraestructuras, otras inversiones públicas y *stock* de capital.

Keywords: public policy, infrastructure, public investment, capital stock.

N.º de Clasificación JEL: L98, Q58, R28, H54, R53.

1. INTRODUCCIÓN

Las infraestructuras y servicios en general y las de transporte en particular, desempeñan una función esencial en la configuración del nuevo modelo económico: ayudan a superar no sólo la situación provocada por la crisis económica y financiera internacional, sino también los retos a los que se enfrenta la economía vasca en relación con la dinámica de la economía global. La mejora de las condiciones de sostenibilidad energética y ambiental, de la movilidad y la logística y su papel como sector prioritario para la innovación tecnológica y la generación de actividad económica, son factores claves para el éxito del nuevo modelo y, por ello, están muy presentes en las orientaciones estratégicas que animan las políticas diseñadas en los últimos tiempos.

Pero la política de transporte e infraestructuras ha carecido en multitud de ocasiones de una conexión coherente con su entorno, con la política de ordenación territorial, con la política de desarrollo industrial o del medio rural y con la política medioambiental.

Sin grandes sobresaltos, y no más allá de la tentativa marcada por el Plan Director del Transporte Sostenible (2002), en la que el Gobierno Vasco recupera la planificación como el instrumento en el que se han de enmarcar sus actuaciones en el medio plazo y asume un compromiso público en el desarrollo de las políticas de las que es responsable, la política de transporte ha seguido idénticas pautas en los últimos

años. Las grandes líneas establecidas a finales de los años 80 continúan marcando las prioridades de la política, entre las que destaca la presencia de la carretera y del tren de alta velocidad y los problemas de planificación asociados al reparto institucional de competencias en esta materia. Pero es más que probable que la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, CAPV) forme parte ya del grupo de economías avanzadas en grandes infraestructuras de transporte. Desde este punto de vista, las nuevas inversiones en infraestructuras son cada vez menos importantes para mejorar la eficiencia y eficacia del transporte en general. Sin embargo, son cada vez mayores las ganancias potenciales de bienestar derivadas de reformas en los sistemas de gestión y financiación de esas infraestructuras.¹

De hecho, aún parece que el aumento cuantitativo de la inversión sea el eje central de la política de transporte. Por el contrario, los aspectos relativos a las fórmulas de financiación y gestión de las infraestructuras no ocupan todavía un espacio relevante en la reflexión y en las reformas recientes.

Con este hilo argumental, en este trabajo se pretende revisar las tendencias recientes de las políticas (y, por ende, de la inversión) en materia de infraestructuras de transporte y de su distribución modal, bajo la hipótesis de que, si aceptamos que estamos ante una economía madura, para mejorar la eficiencia y la eficacia del sistema de transporte en la CAPV, cada vez tienen menos importancia las nuevas inversiones en este tipo de infraestructuras y más las ganancias de bienestar derivadas de reformas en los sistemas de gestión y financiación.

2. **DE LA «POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS» A LA «POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO»**

Con el transcurso de los años han ido surgiendo sucesivas mejoras tecnológicas e innovaciones en el transporte que han desempeñado un papel clave en el crecimiento económico y han permitido satisfacer las crecientes demandas de movilidad de los ciudadanos. El factor esencial para el éxito de todas ellas ha sido la importante mejora en las velocidades que ha permitido acceder a lugares más distantes sin aumentar el tiempo de viaje. Todo ello se ha traducido en que el mapa del transporte haya cambiado drásticamente con un predominio del automóvil en distancias cortas y medias, del avión en distancias largas en lo que a viajeros se refiere, y del camión en cuanto al transporte de mercancías.

Pero este transporte supone unos costes económicos y ambientales cada vez mayores, y cada vez más preocupantes. No es una actividad gratuita. En este sentido, el transporte es tanto una oportunidad para disfrutar de más opciones y competitivi-

¹ Este es un interesante pretexto argumental para acometer un análisis sintético de las políticas públicas en materia de infraestructuras de transporte que propuso no hace mucho el profesor de la Universitat de Barcelona, Germà Bel (Bel, 2007).

dad, como un coste que hay que minimizar, lo cual obliga a buscar un balance en el grado de transporte incorporado, según los criterios de economía de medios y de recursos. La mayor demanda de transporte depende fundamentalmente de la estructura productiva, del modelo de urbanización, de los hábitos y preferencias culturales, del nivel de la renta personal, etc. Las necesidades de transporte se han traducido en una dedicación importante (y siempre creciente) de las inversiones públicas (y en determinados momentos también privadas) a la creación de infraestructuras para el transporte (carreteras, puertos, ferrocarriles, aeropuertos...) y la puesta en marcha de sistemas de transporte que utilizan dichas infraestructuras.

El crecimiento de la movilidad se produce en gran medida en estrecha relación con otras variables socioeconómicas. Las evidencias empíricas muestran que el crecimiento del transporte de viajeros de los últimos años ha ido algo por encima del crecimiento económico, pero que ha aumentado mucho más la parte de los desplazamientos en automóvil privado. El uso social del automóvil puede verse favorecido por factores diversos, no sólo económicos o culturales, sino también relacionados con la orientación de las políticas públicas, y en particular la política urbanística y las inversiones en infraestructuras. El alejamiento de las viviendas residenciales respecto a los lugares de trabajo, el crecimiento de las clases medias, la falta o el deterioro del transporte colectivo... son también factores explicativos.

Estas pautas internacionales de crecimiento modal de la movilidad se cumplen también para el caso vasco. En el cuadro n.º 1 se puede observar que durante el período 1975-2000 el modo de transporte con mayor crecimiento es el aéreo, con una tasa media de crecimiento interanual del 9,20%, seguido muy de cerca por la carretera (8,7%) y finalmente se sitúa el ferrocarril, con una tasa de crecimiento sensiblemente inferior (2,9%).

Cuadro n.º 1. **EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA MODAL DE TRANSPORTE EN EL PERÍODO 1975-2000 EN LA CAPV**
(Tasa media anual acumulativa en %)

PASAJEROS			MERCANCÍAS	
Carretera	Ferrocarril	Avión	Carretera	Ferrocarril
8,7	2,9	9,2	7,1	1,2

Fuente: Estimación propia.

Asimismo, la evolución del tráfico de mercancías por carretera y ferrocarril durante ese período muestra que la demanda del transporte por carretera, con una tasa anual de crecimiento del 7,1%, crece a un ritmo seis veces más rápido que el transporte ferroviario. Todo ello se ha traducido en que el ferrocarril se haya quedado reducido a un modo marginal de transporte de mercancías en la CAPV.

No nos cabe duda de que las políticas de transporte al uso, al menos en ese período, han contribuido a esta circunstancia. Si definimos como política de transporte o movilidad al «conjunto de directrices y decisiones políticas que establecen el camino a seguir por las instituciones para alcanzar determinados objetivos explicitados en relación al modelo de movilidad o transporte y que además establece los métodos para su evaluación y seguimiento, así como los procedimientos de participación que le dan legitimidad y solidez», estaremos de acuerdo en que, echando la vista atrás, no ha existido algo así si no es hasta hace bien poco, desde comienzos de este siglo.

Hasta entonces, las respuestas públicas a los problemas del transporte no siempre han sido las más acertadas. Durante muchos años (todavía en España y aunque menos, también como veremos, en la CAPV), la principal política pública es la que puede denominarse como «Política de Infraestructuras». La solución a la demanda creciente es un intento de generar cuanto más oferta mejor. Los principales núcleos urbanos han de conectarse entre sí por redes de gran capacidad. Los problemas de congestión de las grandes áreas urbanas acostumbran a presentarse como un estado anómalo del sistema de transportes, que debe ser solucionado con la construcción de nuevas infraestructuras. El «mito de las infraestructuras» refuerza esta idea, dado el papel beneficioso *per se* de la construcción de nuevas infraestructuras (sobre todo carreteras) en el desarrollo económico, lo que obliga a las instituciones responsables a seguir invirtiendo (el ejemplo de los Planes de Infraestructura en España desde finales de los años noventa es evidente). Sin embargo, está comprobado desde hace tiempo que, a pesar de que una nueva actuación puede producir una mejoría temporal, el continuo crecimiento de la movilidad lleva de nuevo a la aparición de la congestión. Y la cuestión es que estas políticas de infraestructuras estimulan aún más el uso del coche, condenándose a repetir el ciclo de ampliación del sistema viario.

Más en concreto, en el caso de la CAPV, el sistema de transportes se caracterizó por un déficit de planificación integrada, debido a la insuficiencia de competencias por un lado y a un reparto competencial disperso, por otro. Además, ese reparto desigual de las competencias conformó un sistema de cotos privados donde cada institución habría impulsado los diferentes modos de transporte en función de sus intereses particulares.

Así, la política de las instituciones vascas vino caracterizándose principalmente por la reconstrucción de las infraestructuras básicas. Esta orientación, vino impulsada por tres elementos:

1. Un déficit histórico de dotación de infraestructuras y de *stock* de capital público, en relación a los países europeos más desarrollados.
2. La supuesta privilegiada localización geográfica de la CAPV en relación a sus características socioeconómicas, lo que provoca tanto una elevada movilidad interna como una movilidad de tránsito, en los sentidos Norte-Sur continental o Este-Oeste peninsular.

3. Es por ello que, los únicos elementos de planificación utilizados entonces, las Directrices de Ordenación del Territorio y los diferentes Planes Territoriales Sectoriales, se centraron en identificar, planificar y programar la ejecución de las infraestructuras de la red viaria de carreteras actuales, así como las zonas relacionadas con actividades logísticas y consideradas básicas o esenciales para garantizar la conexión europea.

El resumen de actuaciones, dentro de las competencias cuya titularidad ha correspondido a las instituciones vascas, se puede concretar en la construcción de carreteras, autovías y autopistas, mediante la intervención directa de las diputaciones forales o a través de los diferentes planes interinstitucionales desarrollados conjuntamente con el Gobierno Vasco. Ello posibilitó la puesta en marcha de varios ejes de comunicación de la CAPV con su entorno geográfico inmediato, tanto en vías de transporte de alta capacidad como en carreteras convencionales, y en las vías de acceso a las capitales vascas y ciertos municipios principales. La competencia digamos estatal se centró en la mejora del puerto de Bilbao y en la reforma del entonces aeropuerto de Sondika y en la construcción del de Foronda, en un intento fallido de convertirlo en el aeropuerto internacional de la CAPV.

No obstante, la falta de desarrollo de una red ferroviaria moderna y competitiva, paralelamente con el transporte por carretera, avocaron al sistema ferroviario a una posición residual. Las conexiones ferroviarias entre los principales núcleos urbanos y productivos son claramente insuficientes, cuando no inexistentes, desde una perspectiva de movilidad y de sostenibilidad. Ello impidió ya desde entonces que este modo de transporte pueda jugar un cierto papel estelar en la traslación de los desplazamientos desde las carreteras al ferrocarril. En suma, la conexión ferroviaria fue la gran asignatura pendiente de ese período, cediendo todo el protagonismo a la carretera.

En este contexto, se hacía necesario definir nuevas pautas de funcionamiento y nuevas políticas que acometieran los problemas derivados de la movilidad creciente en la CAPV y la preponderancia de la carretera como modo de transporte dominante, máxime cuando la Unión Europea ya caminaba por esa senda. Las palabras del responsable de Transportes y Obras Públicas de ese momento no pueden ser más claras:

Partimos de una percepción: hay que cambiar el sistema de trabajo que tenemos, por el cual invertimos en infraestructuras, redactamos planes de inversiones, pero planificamos poco o nada en transporte y nos proponemos el dar la vuelta a la fórmula de trabajo. Se trata de pasar a esta otra: planificar, ordenar, coordinar el transporte, es decir, hacer política de transporte, para después y con el objetivo de garantizar la movilidad de las personas y de los bienes, planificar las inversiones en las infraestructuras más sostenibles y desarrollar los programas incentivadores de la seguridad en el transporte, la minimización de los impactos ambientales y la mejora de la rentabilidad.²

² «Política común de transporte en Euskadi», lección impartida por el entonces Consejero de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco - Eusko Jaurlaritza, D. Álvaro Amann Rabanera (Cursos de Verano de la UPV-EHU en Donostia-San Sebastián, 2003).

Así, entre los años 2001 y 2002 el Consejo del Gobierno aprobó tres planes estratégicos de gran trascendencia para las futuras generaciones. Uno concreto a nuestros propósitos para el sector del Transporte, el *Plan Director del Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012* presentado por el Departamento de Transportes y Obras Públicas (EJ-GV, 2002), otro más etéreo para la protección del medio ambiente, concretado en la *Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020* y en el *Programa Marco Ambiental 2002-2006* (revisada y actualizada al presente período 2007-2010), a desarrollar por parte del Departamento de Medio ambiente y Ordenación del Territorio y la sociedad IHOBE y un tercero de eficiencia energética, centrado en la *Estrategia Energética de Euskadi 2010* liderado por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo y el Ente Vasco de la Energía (EVE).

El propósito del Plan Director de Transporte Sostenible 2002-2012 era la puesta en práctica en la CAPV de los principios y criterios procedentes de la Política Común Europea en la materia que nos ocupa, establecidos en el Libro Blanco sobre el Transporte aprobado por la Comisión Europea en el año 2001, bajo el título elocuente de «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» (COM 2001). Los mensajes principales que brevemente pueden extraerse de esta conocida propuesta son tres: 1) la necesidad de un nuevo equilibrio entre los diferentes modos de transporte, con un impulso claro del ferrocarril y del transporte marítimo, para garantizar la movilidad en una Europa ampliada; 2) la obligación de luchar contra la congestión y los efectos medioambientales; y 3) la necesidad de reorientar la política de transportes hacia los ciudadanos, que exigen más calidad, más seguridad y más protección en sus desplazamientos.

En esta filosofía nada desdeñable, en principio, se fundamentaba un programa de acciones en la CAPV hasta 2010, que podríamos enmarcar dentro del concepto de «Transporte Sostenible», idea ésta muy al uso en estos tiempos, en los que parece que la sociedad en su conjunto está comprometida en la lucha contra el cambio climático y el cuidado del medioambiente. En resumen y en coherencia con estos principios, el Plan Director de Transporte Sostenible 2002-2012 estructura sus objetivos y estrategias en los siguientes elementos principales:

1. Desvincular el desarrollo económico del incremento de demanda de transporte:
 - Impulsar una cultura de sostenibilidad, mediante una planificación y ordenación del transporte de forma coordinada, desde las administraciones implicadas, el sector del transporte y el productivo, y la ciudadanía en general.
 - Necesidad de asumir limitaciones a una movilidad descontrolada.
 - Aplicar criterios de «transporte preventivo» para la gestión de la demanda de servicios y de la movilidad. Eliminación de los desplazamientos innecesarios y «de vacío», promoviendo el transporte combinado y la intermodalidad.

2. Lograr una accesibilidad universal y sostenible:
 - Gestionar la demanda de movilidad. Una nueva y viable estrategia de planificación del Transporte requiere anticiparse al crecimiento de la movilidad y minimizar sus efectos, en vez de planificar para acomodarse a ese crecimiento y darle una respuesta.
 - Mejorar el asentamiento espacial y la distribución equilibrada de las actividades residenciales y socioeconómicas en el territorio. Se pretende una meditada planificación de la utilización del suelo llevada a cabo en concordancia y coordinación con el transporte público, que pueda permitir gestionar la demanda de manera más efectiva.
3. Impulsar un nuevo equilibrio de los modos de transporte:
 - Potenciar el desarrollo de la intermodalidad tanto en el transporte de personas como de mercancías.
 - Incluir medidas de apoyo al lanzamiento de iniciativas intermodales y de soluciones alternativas y suficientemente atractivas al transporte por carretera.
4. Potenciar la posición estratégica de Euskadi en Europa:
 - Potenciación de la plataforma logística Aquitania-Euskadi para la gestión, coordinación y planificación del transporte.
 - Creación de centros logísticos con capacidad para atender y gestionar el transporte integral.
5. Hacia un transporte sostenible:
 - Concienciar a la sociedad en general y a las instituciones y empresas en particular, sobre la necesidad de un transporte sostenible.
 - Mejorar y promover una mayor utilización del transporte público.
 - Fomentar la utilización más racional del vehículo privado.
 - Discriminación positiva a favor del transporte colectivo.
 - Impulso de una política tarifaria.

Para el impulso de los objetivos planteados, se proponen una panoplia de recursos imposibles de resumir aquí, pero que pueden consultarse en el documento base (EJ-GV, 2002). Todos ellos conforman, vaya por delante, una propuesta amplia, moderna y necesaria a todas luces para el buen desarrollo de la actividad económica y social que demanda la CAPV. Este diseño era acorde con lo que se había desarrollado en otros países desarrollados desde los años ochenta, dotando de especial importancia a las políticas que podríamos denominar de «Ordenación del Territorio», que tienen en cuenta las interacciones de la ordenación urbanística y económica con las necesidades de transporte. En ellas, se parte de reconocer la influencia de los nuevos medios de transporte motorizado (tanto público como privado) en los procesos de metropolización, con la extensión de la super-

ficie urbana y viceversa, con el aumento de las interrelaciones de todo tipo entre territorio y necesidades de transporte.³ Más aún, también se cuestionan las graves consecuencias de la zonificación, de la desregulación del territorio, y de la urbanización de baja densidad, en el crecimiento de las necesidades de transporte y en la explosión de la movilidad privada. Esta integración de las políticas territoriales y de transportes busca, en teoría, la reducción de las necesidades de desplazamiento, mediante la recuperación de una mayor densidad residencial y de usos, y en la diversificación de actividades.

3. DEL DICHO AL HECHO, UN LARGO CAMINO

A pesar de lo dicho en el apartado anterior, los datos de los que disponemos no corroboran que esa política de transporte «sostenible» haya tenido el impacto deseado por los que la diseñaron.

Así, según el último *Estudio de la movilidad en la Comunidad Autónoma Vasca*, publicado en 2007 por el Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno de la CAPV (EJ-GV 2007), la movilidad de las personas residentes en la CAPV en 2006 estaba dominada por la marcha andando (41%), seguido del vehículo privado (39%), el transporte público (17%) y otros modos (3%). Excluyendo la movilidad a pie, la movilidad motorizada se reparte mayoritariamente entre el automóvil (69%) y el transporte público (30%), lo que supone que el 86,6% de esa movilidad se hace por carretera. En general, el 97,9% de todos los viajes realizados por los residentes son internos a la CAPV. A su vez, los desplazamientos intramunicipales representan el 60,4% del total, los intracomarcales el 25%, mientras que los desplazamientos entre las tres capitales de la CAPV apenas alcanzan un 0,4%.

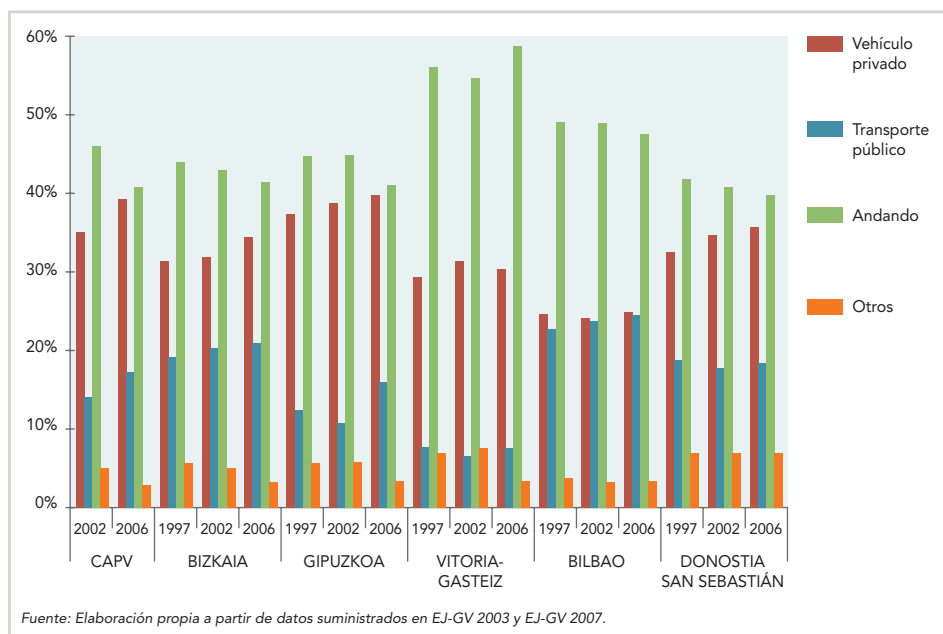
La generación de estos desplazamientos en la CAPV obedece fundamentalmente al trabajo (30,6%), el ocio (22,4%) y los estudios (17,3%). Si se desglosan los viajes al trabajo por modo de transporte, se observa que el 60,1% se realizan en coche privado, el 20,7% andando y el 15% en transporte público. No obstante, prescindiendo de los desplazamientos a pie, el 76% de las personas que necesitan de un modo motorizado para ir al centro de trabajo optan por el vehículo privado. Si le sumamos los despla-

³ Este tipo de iniciativas no han sido exclusivas de la CAPV. Sin ir más lejos y por lo que respecta al contexto estatal, son tres las iniciativas políticas con mayor incidencia a escala estatal llevadas a cabo en el sector del transporte. Por un lado, la política fijada por el Ministerio de Fomento recogida en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT), la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012 (E4) elaborada por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la iniciativa de Ley de Movilidad aprobada a nivel autonómico en la Comunidad de Cataluña. Por otro lado, el Gobierno Español y dentro de la «Estrategia Española de Desarrollo Sostenible», ha elaborado recientemente (en 2007) un documento sobre Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia Horizonte 2012, en la que incluye una serie de políticas y medidas para mitigar el cambio climático y paliar los efectos adversos del mismo, en coherencia con el marco de referencia del Protocolo de Kioto, en las que se incluyen propuestas concretas sobre el sector del transporte.

zamientos en autobús, el transporte por carretera acapara los dos tercios del total. La mayor parte de la movilidad generada por el trabajo son desplazamientos dentro del mismo municipio (45,6%), seguidos por los intracomarcales (34,5%), muy por encima de los desplazamientos intercomarcales (18,2%) y externos (1,7%).

Se podrá pensar que esto no es más que una foto en la que, eso sí, aparece ya demasiado clara la presencia del vehículo privado y de la carretera como modo de transporte dominante, algo que pretendía aminorarse con el Plan Director del Transporte Sostenible 2002-2012. Ahondando en esta cuestión, si observamos con detenimiento los datos que nos muestra el gráfico n.º 1, donde se refleja la evolución de los modos de transporte utilizados por los residentes en la CAPV desde 1997, tanto a nivel de Territorio Histórico como de las principales áreas urbanas,⁴ vemos que, con permiso de los desplazamientos a pie típicos de cualquier ciudad de grado medio, el vehículo privado ejerce el papel dominante sin el menor atisbo de reducción. Sólo en Bilbao parece contenerse en un nivel que ronda el 25% de la movilidad total, casi igualado a la presencia del transporte público, pero en el resto de áreas analizadas y en el conjunto de la CAPV, su presencia es creciente.

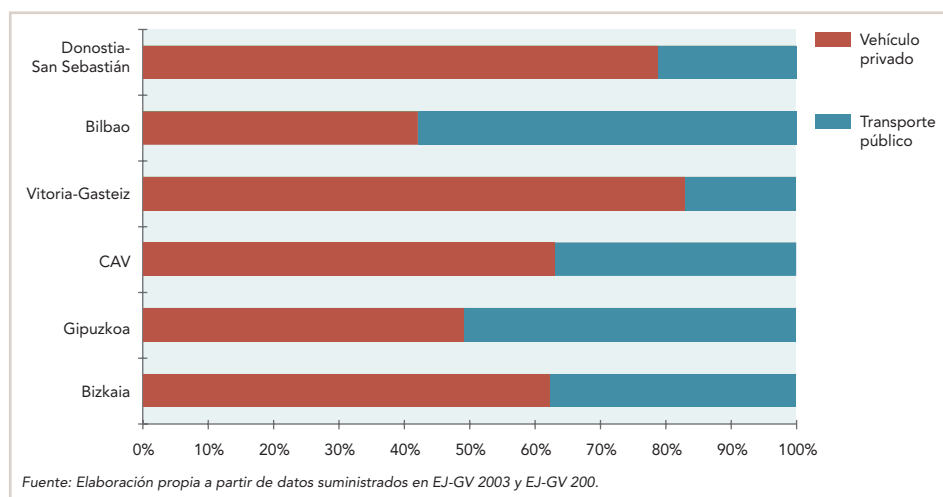
Gráfico n.º 1. **MODOS DE TRANSPORTE UTILIZADOS POR LOS RESIDENTES EN LA CAPV (1997-2006)**



⁴ No se dispone de datos para el conjunto del Territorio Histórico de Álava para 1997 y para 2002, por lo que se ha excluido del análisis.

Cierto es que también crece la participación del transporte público, pero los estudios de movilidad manejados recogen, sin embargo y en primer lugar, que el modo de transporte que ha absorbido en cada caso el incremento de movilidad muestra una gran variabilidad desde la óptica de los distintos territorios, como muestra el gráfico n.º 2. Y, en segundo lugar, que a excepción de Bilbao y en cierta media también Gipuzkoa, el incremento de movilidad motorizada en la CAPV ha sido principalmente absorbido a través del vehículo privado. De hecho, un 63% del incremento de movilidad habido entre 1997 y 2006 ha ido a parar al vehículo privado. El vehículo particular gana terreno al transporte público en todas las demás relaciones.

Gráfico n.º 2. **ABSORCIÓN DEL INCREMENTO DE LA MOVILIDAD MOTORIZADA POR MODO DE TRANSPORTE (1997-2006)**



En esta línea de análisis, el caso «anómalo» de Bilbao podría estar destapando dos procesos que han sido puestas de manifiesto en diferentes ocasiones por los expertos en estos temas. Por una parte, que de alguna manera parece comprobarse la existencia de efectos de red en el transporte público, es decir, un mayor fomento, presencia y calidad del transporte público, lo que supone mayor frecuencia de servicios, reducción en los tiempos de espera de personas usuarias y reducción del coste medio social del servicio, que produce un efecto espiral de mayor utilización del mismo. Y no hay duda que en Bilbao se ha puesto en marcha los últimos años este tipo de medidas: metro, tranvía, mejora radical del sistema de transporte público por carretera, señalización, frecuencias, líneas, etc. Por otra parte, el efecto disuasorio que tiene la propia congestión para abandonar el transporte privado si existe una alternativa de transporte público eficaz. Porque en Bilbao y su área metropolitana, a pesar de lo dicho antes, se dan unos importantes niveles de congestión motorizada desde sus accesos a su circulación interior.

También es importante destacar que, según los datos que venimos manejando, no sólo se emplea cada vez más el vehículo privado en los desplazamientos sino que éstos son cada vez mayores y las tasas de ocupación descienden. Así, mientras la longitud media de los viajes ha aumentado 21 km entre 1995 y 2006, la tasa media de ocupación de vehículos ha descendido en las últimas décadas: 1,53 personas en 1990, 1,53 en 1995, 1,35 en 2001 y 1,26 en 2006.

En relación al transporte de mercancías, no hay suficiente información específica como para dedicarle un apartado concreto, pero dadas las tendencias generales, no hay duda que la carretera es también, con diferencia, el principal modo de transporte. Según el *Plan Director del Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012*, el reparto modal del transporte de mercancías arrojaba las siguientes cuota:

En la UE:

- 44% por carretera.
- 41% marítimo.
- 8% ferroviario.
- 7% otros modos.

En la CAPV:

- 67% por carretera:
 - 22% origen o destino en la CAPV.
 - 17% tráfico interior.
 - 28% tráfico de tránsito.
- 30% marítimo (incluye petróleos y sus derivados).
- 2% por ferrocarril.

Los datos de la inversión realizada en las dos últimas décadas apuntan en la misma dirección: una cosa son las intenciones de generar una política donde se reduzca la movilidad y la presencia del automóvil privado a favor de alguna clase de transporte público y otra los hechos. Los gráficos siguientes condensan la información disponible sobre la inversión en infraestructuras de la CAPV para cada modo de transporte desde 1990 hasta 2009 realizada por todos los agentes implicados sean públicos, privados, de ámbito estatal o de la Comunidad Autónoma. Se ha optado por dividir el análisis en dos períodos para tratar de ser consecuentes con los análisis de las políticas implementadas en ese período y anteriormente descritas. Por ello, separamos la década de los años noventa del siglo pasado de lo que entendemos se debe corresponder con el período siguiente afectado por el *Plan Director del Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012*.

Las cifras señalan que la inversión total, a pesar de ligeros altibajos, ha crecido constantemente a lo largo de esos años, llegando a multiplicarse casi por 4. Como era

de esperar, crece más rápidamente en ese primer período (entre 1990 y 2000), multiplicándose por dos, a una tasa anual de crecimiento nominal cercana al 15%, mientras que entre 2002 y 2009 «sólo» crece al 5% de media anual. Pero este aumento de la inversión no ha afectado igualmente a todos los modos de transporte. De hecho en la primera etapa en la que hemos dividido nuestro análisis, las inversiones en aeropuertos al final del período multiplican por 9 las de comienzos de la década, la de ferrocarriles por 5 y, la que menos, la de carreteras por 1,4. Esto supone que la participación relativa de carreteras en esa inversión caiga desde el 80% del total en el año 1990 al 52% del año 2000 (gráfico n.º 7). Esta tendencia no supone ninguna contradicción con la política de esos años que hemos catalogado como «política de infraestructuras». Muy al contrario, sólo refleja ese hecho, ya que es el momento en el que se dota a la CAPV de un conjunto de infraestructuras que se consideran imperiosamente necesarias para una economía competitiva y volcada hacia el exterior: una nueva terminal para el aeropuerto de Sondika, nuevas instalaciones para el viejo puerto de Bilbao y, a partir de 1995, la construcción del metro en la antigua línea de Plencia va a concentrar más de la mitad de la inversión en ferrocarril. Como decíamos más arriba, la solución a la demanda creciente es un intento de generar cuanto más oferta mejor.

Pero lo verdaderamente relevante a nuestro propósito es comprobar si estas cuestiones han cambiado desde la puesta en marcha de una política de infraestructuras basada en las reflexiones, muy críticas, que se hacen dentro del marco europeo

Gráfico n.º 3. **INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS POR MODO DE TRANSPORTE CAPV (1990-2000)** (en millones de euros)

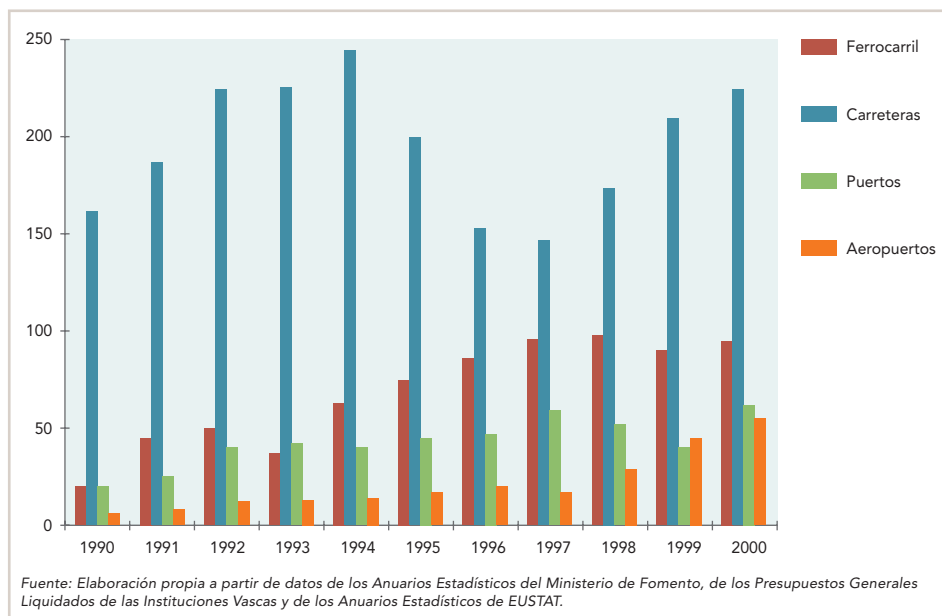
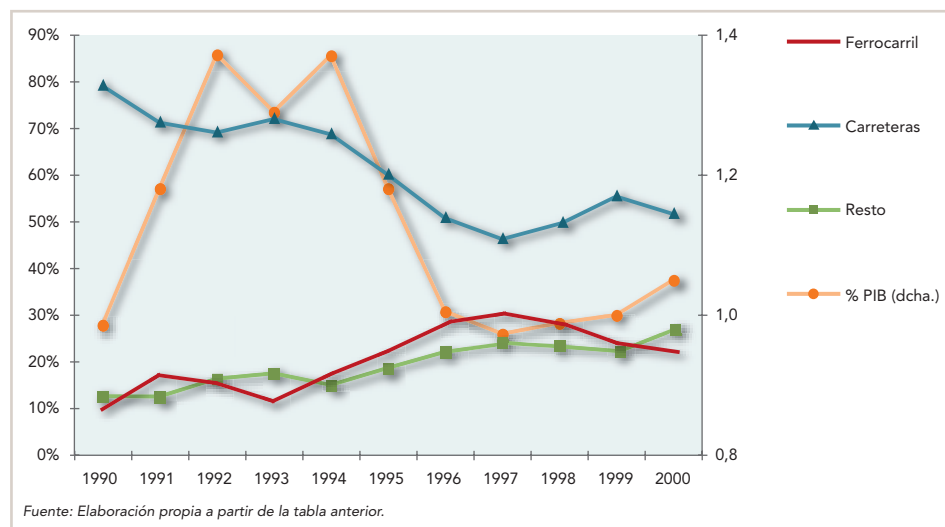


Gráfico n.º 4. **EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS POR MODO DE TRANSPORTE CAPV (1990-2000)**
(% de participación relativa)



y que se tilda de «sostenible» como es el reiterado *Plan Director del Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012*. Para ello hemos elaborado sucintamente y de la misma forma los gráficos n.º 5 y 6.

Esas figuras muestran abiertamente que las inversiones en carreteras siguen ocupando la primera plana y, lo que es más aún, siguen manteniendo las distancias con relación a los demás modos. De hecho, vienen a significar alrededor del 60% del total de las inversiones en infraestructuras, en un momento en el que además, se está construyendo también la nueva terminal portuaria en el Abra, el aeropuerto de Bilbao se traslada a Loiu y, al final, comienzan tímidamente las obras de la Alta Velocidad ferroviaria. El gráfico n.º 6 no deja lugar a las dudas: las participaciones relativas de los diferentes modos en la inversión total permanece prácticamente invariable a lo largo de este período. Además destaca el hecho notorio, de que el porcentaje de gasto en relación al PIB de la CAPV va cayendo, al menos hasta el comienzo de la crisis actual, debido a la buena situación económica y fiscal por la atravesaba entonces esta Comunidad. No parece, por tanto, que existieran obstáculos financieros para acometer desde una óptica más abierta ese propósito de reequilibrar los diferentes modos de transporte e impulsar la tan denostada «cultura de la sostenibilidad».

Una aplicación estricta de la política de infraestructuras de la que se dota la CAPV en este período supondría, al menos en principio, que ese reparto modal experimentara una tendencia en la que el peso de la carretera fuera cayendo mientras que la cuota del ferrocarril ascendiera hasta converger con la primera. Máxime cuando la

Gráfico n.º 5. **INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS POR MODO DE TRANSPORTE CAPV (2002-2009) (en millones de euros)**

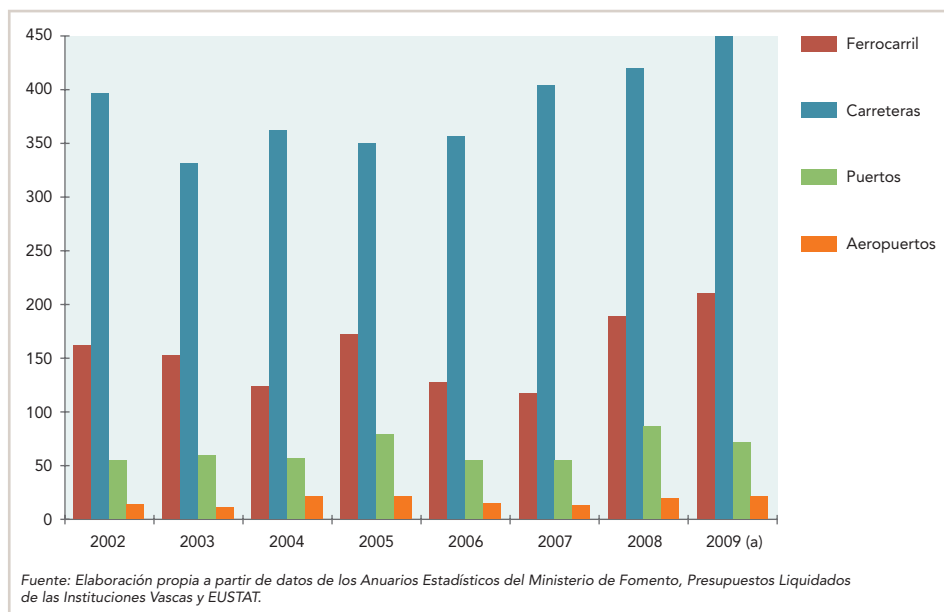
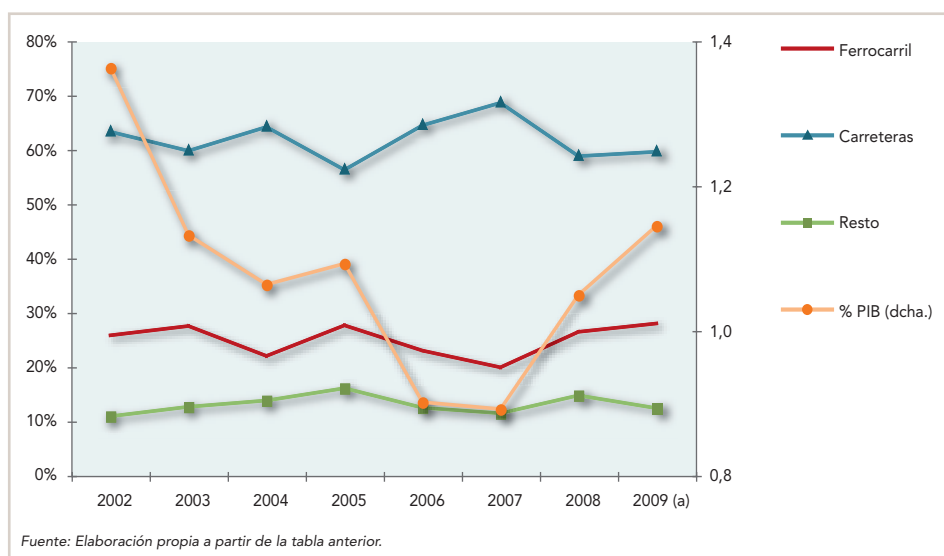


Gráfico n.º 6. **EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS POR MODO DE TRANSPORTE CAPV (2002-2009) (% de participación relativa)**



unanimidad es total en el sentido de que la CAPV no tiene ni de lejos un sistema ferroviario acorde con su nivel de desarrollo.

Por lo tanto, es difícil lograr un nivel de infraestructuras más sostenible, con reducciones importantes de la movilidad metropolitana e interurbana si a lo que se dedica el presupuesto público es a financiar carreteras que tratan de facilitar (otro caso es que lo logren) el acceso individual y rápido (con permiso de la congestión) a esas áreas, concentrando más del 60% de la inversión total en ese modo de transporte cada año. Si tenemos en cuenta que, además, dos tercios de la inversión en carreteras, como media, se dedica a la nueva construcción, colegiremos que el 40% de la inversión total en infraestructuras de transporte va dirigida, año tras año, a ese modo.

Llegados a este punto surge la inevitable pregunta: ¿cómo es que teniendo una política de infraestructuras ejemplar, ésta no se lleva a efecto con la intensidad que parece propia del análisis que la origina? La respuesta es, aunque no descubrimos nada nuevo, compleja. Y se sitúa en diferentes planos. El primero de ellos tiene que ver con la singularidad de la política de movilidad. Ésta recae en el hecho básico y fundamental de que el transporte es un medio para satisfacer necesidades y no un fin en sí mismo. Involucra a todos los ámbitos de la administración, desde los ayuntamientos a las distintas diputaciones, bajo la atenta mirada del gobierno planificador. Debería ser, por lo tanto, un elemento transversal de otras políticas, ya que se ve afectada por decisiones tomadas en esferas sociales, políticas y económicas aparentemente alejadas de la movilidad. Y no un fin en sí misma para satisfacer constantemente unas desaforadas necesidades (¿reales?) de movilidad. Vivimos en un momento en el que queremos llegar a todos los lugares rápidamente y a ser posible, solos, sin que tengamos que pagar por ello, eso sí. Y nuestras administraciones involucradas no actúan con el rigor pedagógico de negarnos lo imposible de sostener a medio y largo plazo. Muy al contrario, parece que dan alas a tal planteamiento.

El segundo nivel añade complejidad a este asunto y tiene que ver con la planificación y el reparto de competencias que en materia de infraestructuras existe en la CAPV (cuadro n.º 2). Por ser breves, el reparto de funciones y de competencias que consagra la Ley de Territorios Históricos sólo es eficiente si las administraciones involucradas, digámoslo en términos coloquiales, «se llevan bien». Hasta donde sabemos, el Gobierno Vasco debe establecer las líneas generales de la planificación y de la política en materia de infraestructuras y las Diputaciones implementarla. Pero las diputaciones tienen la competencia exclusiva en materia de carreteras. Y son las que recaudan, según el sistema hacendístico vigente. Luego todo apunta a que las diferentes diputaciones se dedican a hacer aquello que cae bajo su manto (carreteras) con cierta facilidad, obviando muchas veces esa planificación general. La transversalidad de las políticas de transporte se resquebraja si no se tiene la voluntad política de aplicarlas y cada institución trata de sacar provecho de su situación más o menos hegemónica. En este sentido, creemos que falta algún ente, institución u organismo que determine sin género de dudas:

- La acción política en relación a la transversalidad del transporte. Es necesario una política global que subordine las actuaciones de cada institución a una

Cuadro n.º 2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN LA CAPV

Sistema	Infraestructura	Órgano	Ente/Operador
Sistema ferroviario	Red Transeuropea	Estado	RENFE
	Red Peninsular		
	Red Métrica	Comunidad Autónoma del País Vasco	Euskotren
		Estado	FEVE
	Metro/Tranvía	Comunidad Autónoma del País Vasco	Metro B., Euskotren
Sistema viario	Red General Carreteras	Diputaciones Forales	Concesionario de Servicio Público de Transporte
	Red Local y vecinal	Ayuntamientos	
	Autopista A-8	Estado	Usuario particular
Sistema portuario	Puertos Interés General	Estado	Autoridad Portuaria
	Puertos Autonómicos	Comunidad Autónoma del País Vasco	Comunidad Autónoma del País Vasco
Sistema Aéreo	Aeropuertos Interés General	Estado	AENA

Fuente: Plan Director del Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012 (EJ-GB 2002).

dirección común. No se han definido (o no se han aplicado) instrumentos suficientes de coordinación entre instituciones.

- Que destierre algunos conceptos preocupantes que perduran entre nosotros, como el de la accesibilidad como bien en sí mismo; como el de que todo debe estar al alcance de todos y a cualquier precio social.
- Que marque objetivos contrastables en relación al reparto modal, el consumo energético, la accidentalidad o las emisiones de CO₂.
- Un escenario financiero real que contemple los efectos de la crisis económica sobre la inversión en infraestructuras.
- Que promueva una nueva cultura de la movilidad, desmitificando el transporte y sus infraestructuras, la accesibilidad, la velocidad ante todo, y que racionalice la inversión pública y la aísle de las perturbaciones políticas y de los intereses extraños.

En definitiva, se echa en falta un ente capaz de poner en práctica las directrices que emanan del *Plan Director del Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012* o de cualquier otro que pueda desarrollarse en un futuro próximo. Ello facilitaría la configuración del nuevo modelo de movilidad sostenible que se persigue.

El tercer plano tiene que ver con lo que podríamos denominar como «el problema del ferrocarril». Con este término nos referimos al hecho palpable de que el sis-

tema ferroviario regional en la CAPV es anticuado, obsoleto y con escaso atractivo⁵ como para competir con el vehículo privado en la movilidad intercomarcal.⁶ Eso se sabe desde hace muchos años, casi desde siempre. De hecho, el Gobierno Vasco ha estado durante muchos años (desde 1997 hasta 2004, por lo menos) presupuestando cantidades importantes para una hipotética inversión en «el nuevo sistema ferroviario vasco», fondos que pasaban al año siguiente a engrosar la caja de los activos financieros, porque no se habían gastado ni un céntimo. Para entonces, ya se había cruzado por el medio la idea de que era mejor aprovechar la modernidad que suponía disponer de un Tren de Alta Velocidad para, de una vez por todas, disponer de un tren regional de calidad, que de paso sirva para todo (pasajeros, mercancías), y nos inscriban con luz propia en la lista de los países tecnológicamente destacados⁷. Y además, casi gratis, puesto que una parte del trazado forma parte del eje ferroviario europeo Madrid-Vitoria-Dax. El problema es que ese proyecto, que data de 1996 y que tenía que estar finalizado primero en 2001, luego en 2010, aún no está realizado.⁸ Y desde entonces esperamos a ese «nuevo sistema ferroviario».

⁵ «La red ferroviaria actual de la CAPV fue construida entre 1858 y 1913. Debido a la compleja orografía del terreno fue diseñada con criterios de economía en su infraestructura, los suficientes como para superar a los demás medios de transporte de la época, carros y diligencias arrastrados por bueyes y caballerías, pero insuficientes hoy para competir con las modernas autopistas. Hoy salvo en la llanada alavesa, es imposible alcanzar velocidades superiores a los 100 km/h., mientras que la velocidad media de los trenes entre Bilbao y Donostia es de tan solo 40 km/h., un recorrido jalonado de muchas estaciones y con una duración de 3h. 45min.» (Texto literal del fascículo divulgativo del Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco *Los puntos sobre la Y. 6 claves sobre la Nueva Red Ferroviaria Vasca*, www.yvasca.com).

⁶ Debemos insistir en la idea de que hablamos aquí del sistema regional de trenes, no del metropolitano o de cercanías, cuyo éxito está fuera de toda duda. Los trenes metropolitanos y de cercanías se han convertido en la auténtica revalorización del ferrocarril actualmente. Nuestra sociedad casi se ha acostumbrado a la pérdida del papel del tren, a la desaparición de los tranvías en el paisaje urbano, a la reducción de las inversiones en el transporte ferroviario, y a considerar barreras infranqueables las líneas férreas cuando curiosamente las calles se convierten en autovías y las autopistas en calles.

⁷ En 1993 el famoso Libro Blanco de Jacques Delors (*Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. Informe Delors*) contemplaba la creación definitiva de redes europeas de transporte, las *TransEuropean Networks*. Estas TENs son esas nuevas infraestructuras que van a facilitar los «flujos» de mercancías y garantizar la movilidad de las personas, cuando todo esté saturado por culpa de la congestión de las carreteras y/o del espacio aéreo. El Tren de Alta Velocidad (TAV) es la infraestructura principal. Sobre el TAV descansa, a partir de aquí, la misión de absorber el incremento de tránsito generado por los negocios, el ocio, la cultura, el turismo..., pero no el de los trabajadores (Bonnafeuf, 1987). El Consejo Europeo de Essen (1994) ahondaría aún más en esta cuestión, ya que entre los proyectos seleccionados había nueve líneas de alta velocidad, dos de las cuales eran la de Madrid-Barcelona-Montpellier y la de Madrid-Vitoria-Dax (origen de la Y vasca), que debieron empezarse a construirse en 1996. En la cumbre de Barcelona (marzo del 2002) se habló también de un espacio europeo del transporte, como corolario del Mercado Único. Allí se advierte de la necesidad imperiosa de comunicar las diferentes áreas urbanas entre sí, convertidas ya en auténticas regiones metropolitanas altamente jerarquizadas. Las nuevas infraestructuras servirían para discriminar quién debe aparecer en el mapa porque dispone de una conexión a alguna de estas redes. La jerarquía quedaría establecida por la mejor conexión con las redes principales de la economía globalizada (Bleijenberg, 2002).

⁸ El proyecto concreto de Y vasca se encuadra originariamente en la conexión europea Madrid-París de alta velocidad, uno de los 14 proyectos prioritarios de la cumbre celebrada en Essen (Alemania) en diciembre de 1994. La Unión iba a asumir el coste del enlace Miranda de Ebro-Vitoria-Hendaya y el Mi-

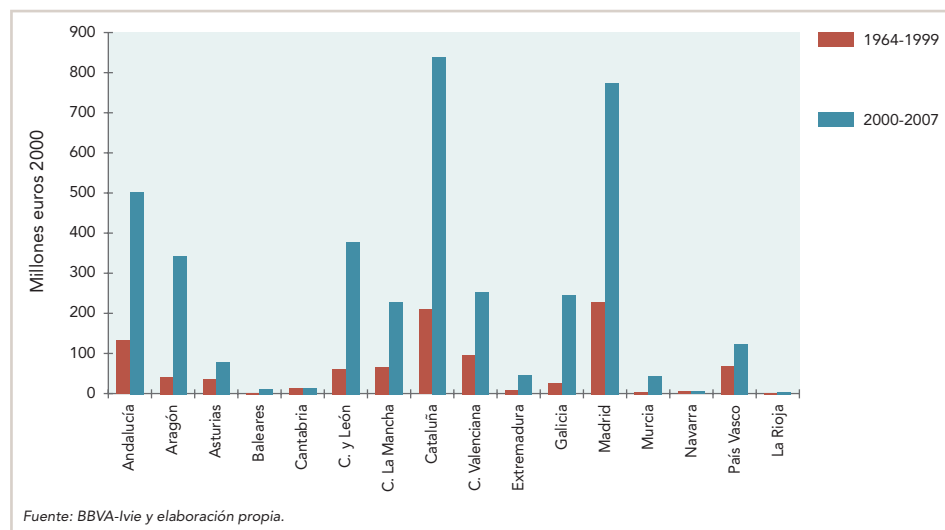
Y, en esa espera, mientras tanto, se sigue concentrando la inversión en carreteras y redes viarias de gran capacidad. Es obvio que, si desde 1996, se hubiera dedicado la mitad de lo invertido en carreteras en la CAPV a la construcción de un sistema ferroviario, como abanderado de esa nueva red ferroviaria se podría haber apostado por tecnologías aún más avanzadas que la alta velocidad como puede ser el Maglev.⁹

Y, en esa espera, se puede caer en el error de reducir ese «nuevo sistema ferroviario» sólo a la alta velocidad, obviando la necesidad de impulsar un verdadero y completo sistema regional de transporte ferroviario¹⁰ que articule el territorio, aleje el automóvil de la movilidad intracomarcal, reduzca el cuasimonopolio del transporte de mercancías por carretera y universalice la accesibilidad. La red de alta velocidad no da accesibilidad a la mayor parte del territorio que atraviesa. Sirve para conectar sus nodos y produce una alta contracción de los espacios funcionales. Tiene repercusiones relevantes en el sistema de transporte e implica un nuevo reparto modal en los corredores que afectan a las ciudades que conecta. Pero no hay que olvidar que uno de los conceptos importantes que se asocian a la alta velocidad ferroviaria es el de red, es decir, una malla continua de arcos y nodos que dotan al territorio de un nuevo modelo de conectividad discretizada, que exige unos requerimientos funcionales con otras redes y modos. La red de alta velocidad es por su propia naturaleza de capilaridad baja, y por ello plantea exigencias fuertes de intermodalidad y complementariedad (Plassard, 1992). Más aún, la más que posible hegemonía de la inversión en la Alta Velocidad ferroviaria puede tener un efecto perverso (dado lo limitado de los recursos, sobre todo en la actualidad) y propiciar un efecto exclusión de otras inversiones en redes metropolitanas o de cercanías (Bel y Fageda, 2005). Entretanto, otras Comunidades en las que el sistema ferroviario está más desarrollado, han dedicado importantes recursos a este modo y si en el período 1964-1999 la CAPV ocupaba el 5.º lugar en cuanto a inversiones medias anuales en ferrocarril, hoy lidera el furgón de cola (ver gráfico n.º 7).

nisterio de Fomento el tramo Bilbao-Baricentro añadido posteriormente. El coste inicial del conjunto ascendía a unos 3.000 millones de euros. Últimamente se presupuesta en 4.200.

⁹ El transporte de levitación magnética o Maglev, es un sistema de transporte que suspende, guía y propulsa vehículos, en nuestro caso trenes, utilizando un gran número de imanes para la sustentación y la propulsión, usando levitación magnética. La máxima velocidad demostrada de un Maglev actual que opere comercialmente es la obtenida por el tren alemán *Transrapid* construido en Shangai, que transporta pasajeros a lo largo de 30 km en tan sólo 7 minutos y 20 segundos, consiguiendo una velocidad máxima de 431 km/h. y media de 255 km/h. Actualmente estas son las velocidades rutinarias del Maglev de Shangai.

¹⁰ Ginés de Rus, conocido investigador internacional de estas lides, hace la siguiente reflexión «Las inversiones en alta velocidad ferroviaria son una prioridad en la política de transportes del Gobierno (español), y así se refleja en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte, recientemente aprobado. ¿Qué problema hay en que se realice inversión pública en infraestructura de alta tecnología? ¿No es bueno para el país que se construyan redes de alta velocidad? La respuesta es ¡depende! Si los beneficios sociales esperados superan los costes sociales en los que hay que incurrir, invertir en esta tecnología es bueno; si los costes son mayores que los beneficios, mejor invertir el dinero público en cubrir otras necesidades» (De Rus, 2006). A lo que se podría añadir «o cubrir esa necesidad de otra manera».

Gráfico n.º 7. **INVERSIÓN ANUAL MEDIA EN FERROCARRIL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

4. GESTIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS

Los problemas derivados del modelo actual de movilidad también pueden acometerse desde la óptica de la demanda. No siempre se está obligado o es necesario actuar sistemáticamente sobre la oferta, propiciando un constante crecimiento en la dotación de este tipo de infraestructuras. Otra forma, generalmente ausente de las planificaciones al uso en esta materia, pudiera ser la de gestionar eficientemente la demanda. No es la panacea, pero operando adecuadamente sobre ella se pueden soslayar muchas de las típicas secuelas derivadas de la congestión, de los accidentes, de la contaminación atmosférica, así como aliviar algo los fuertes déficit de las empresas de transporte público. Y esto es algo que cada vez ponen en marcha más regiones, digamos «avanzadas», como lo es la CAPV. El cuadro n.º 3 pone de manifiesto que lleva estando siempre entre las cuatro primeras comunidades autónomas en cualquier tipo de materia relacionada con la competitividad¹¹ y, más en concreto, en infraestructuras y accesibilidad, sólo se ve superada por Madrid. Luego, como adelantábamos en la introducción, la CAPV puede pasar por ser una economía madura que puede,

¹¹ En este sentido, este investigador no puede resistirse a reflejar una noticia que apareció hace poco en la prensa escrita. Según ella, el País Vasco no está entre las seis comunidades autónomas más visitadas en España, pero ocupa la primera posición si la comparación se refiere a la competitividad turística. Así se desprende del primer monitor de competitividad turística por comunidades, elaborado por Exceltur y Deloitte, en el que se realiza un detallado estudio de los destinos por seis grandes parámetros (*marketing*, transporte e infraestructuras, ordenación del territorio, diversidad de productos, formación de recursos humanos, prioridad por políticas turísticas y resultados económicos y sociales).

Cuadro n.º 3. RANKING DE COMPETITIVIDAD DE LAS DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1985-2007)

1985-1986				
Indicadores Posición	Infraestructuras y accesibilidad	Recursos humanos	Innovación tecnológica	Entorno productivo
1	País Vasco	Madrid	Madrid	Madrid
2	Madrid	País Vasco	País Vasco	País Vasco
3	Baleares	Navarra	Cataluña	Cataluña
4	Cataluña	Cantabria	Aragón	Valencia
5	La Rioja	Aragón	Navarra	Navarra

2005-2006				
Indicadores Posición	Infraestructuras y accesibilidad	Recursos humanos	Innovación tecnológica	Entorno productivo
1	Madrid	Madrid	Madrid	Madrid
2	País Vasco	País Vasco	Navarra	Cataluña
3	Cataluña	Navarra	Cataluña	País Vasco
4	Baleares	Aragón	País Vasco	Baleares
5	Navarra	Castilla y León	Aragón	Valencia

Fuente: REIG, 2007.

como otras, plantearse girar la vista a una nueva regulación de la demanda de transporte que complemente (y de paso reduzca) la oferta incesante.

De lo que se trata aquí, en síntesis, es que una vez construidas las infraestructuras, la política de transporte no sólo debe mantenerlas sino que también debe enfocarse para promover un uso eficiente de las mismas. Eficiencia entendida en sus diferentes sentidos, uno de índole técnico y otro que cae en el campo de la economía.

La eficiencia técnica tiene mucho que ver con el mejor aprovechamiento de la red existente y, generalmente, se apoyan en la tecnología más puntera para regular y diversificar cualquier tipo de tráfico sin que ello implique la construcción de nuevas infraestructuras. Se trata de medidas que están ideadas hace mucho tiempo y que se aplican habitual y principalmente en la regulación y el control del tráfico rodado en áreas congestionadas de las grandes ciudades de países desarrollados. Seguro que nos son conocidas medidas como los carriles para vehículos de «alta ocupación», ordenación de aparcamientos para dejar más espacio para la circulación, mejoras en el mantenimiento viario, establecimiento de zonas con acceso limitado, calles de un sólo sentido, control semafórico centralizado y computerizado, sistemas para mantener despejadas de vehículos averiados o accidentados las vías rápidas, sistemas de in-

formación en tiempo real para los usuarios, control del acceso a las rampas de entrada en las vías rápidas, sistemas automáticos con capacidad de cálculo automático del flujo, o los más sofisticados y novedosos, sistemas de guiado (carreteras, ferrocarriles metropolitanos y vehículos «inteligentes» que permiten el desvío de las calles o carreteras más congestionadas o el aumento de frecuencia del transporte público ...) (Torres, 1996). Algunas de estas medidas están ya entre nosotros, pero otras parecen de ciencia ficción y, sin embargo, están probadas con éxito en otros países y áreas metropolitanas. Su aplicación completa pasa por asumir la necesidad de una planificación de las necesidades de transporte que «asuma limitaciones a una movilidad descontrolada», parafraseando al *Plan Director del Transporte Sostenible*.

La eficiencia económica es más complicada de conseguir. La teoría económica acostumbra a simplificar, en cualquier ámbito productivo, la eficiencia como el procedimiento o proceso que proporciona un mayor beneficio o rendimiento respecto a otros. Traducido esto al sector transporte significa que, primero, en situaciones de disponibilidad suficiente de capacidad de la infraestructura, los usuarios paguen un precio igual al coste marginal (en sentido aproximado, coste de la última unidad producida), y segundo, si hay limitaciones de capacidad, los usuarios que accedan sean los que van a obtener una mayor utilidad de la infraestructura, lo que acostumbra a transformarse en términos monetarios, en aquellos agentes con una mayor disponibilidad a pagar por el uso. Así, por ejemplo, en el caso de las carreteras la aplicación de estas reglas llevaría a la recomendación de que los usuarios tengan libre acceso en algunas situaciones, pero deban pagar en otras, y que los vehículos que generan un mayor deterioro a la infraestructura (p. ej. camiones) tengan que pagar un precio superior a aquellos otros que tienen un menor impacto (turismos, motos).¹² En el ferrocarril de alta velocidad, una vez tomada la decisión de que una línea se construya y que el sector público asuma los costes de la infraestructura, eficiencia significaría que al menos el usuario pague el coste marginal de operación de los servicios. De no hacerlo así, dice la teoría económica, se actúa con precios subvencionados y se están enviando mensajes erróneos a los usuarios sobre los costes reales de viajar en estos modos.

Entramos con ello en un terreno resbaladizo que no debía ser tal: los peajes y la financiación de las infraestructuras. En este tema, las directrices de la Unión Europea sobre política de transporte incluidas en el Libro Blanco del Transporte (COM 2001) son claras: se da importancia a la necesidad de que los principios tarifarios por el uso de las infraestructuras reflejen los costes externos que impone cada tipo de transpor-

¹² «En algunos países europeos, como Francia, Italia, Portugal y Grecia, las vías interurbanas de gran capacidad están, en su práctica totalidad, sometidas a peaje. En otros países europeos cuyas vías de gran capacidad han sido financiadas con el presupuesto, se están introduciendo en los últimos años medidas de tarificación por uso (relacionadas con la distancia recorrida) para los vehículos comerciales. Desde enero de 2004 los vehículos comerciales de peso superior a 3,5 toneladas están sujetos a peaje en las autopistas de Austria. Desde enero de 2005, los vehículos comerciales de más de 12 toneladas de peso están sujetos a peaje en Alemania. Muy probablemente, la tendencia a la tarificación de los vehículos comerciales se extenderá a otros países “no-peaje” de la Unión Europea» (Bel, 2007).

te, con el objetivo de fomentar la utilización de los modos de transporte con un menor impacto ambiental. Las orientaciones de la Comisión tienen una especial vocación de aplicación en el ámbito del transporte comercial. En este terreno, dice el Libro Blanco del Transporte, para evitar falseamientos de la competencia, le corresponde a la Comunidad establecer un marco que permita a los Estados miembros integrar progresivamente los costes externos y de infraestructura y garantizar la coherencia de sus iniciativas. Pero es que nuestro tan traído y llevado *Plan Director del Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012* también expresa claramente su voluntad de «impulsar una política tarifaria». Y ya se sabe, una forma de regular la demanda es fijar algún precio por el uso de ciertas infraestructuras. Estamos demasiado acostumbrados a no internalizar los costes de nuestros actos económicos¹³ y eso, lo sabemos, no es viable más allá de un punto en el futuro.

Además, hoy por hoy, el sistema mixto de financiación de vías de gran capacidad que permite en unas zonas cobrar peaje por viajar lo que en otras es «gratis», no deja de ser injusto y constituye un serio obstáculo para aplicar las necesarias políticas de regulación de la demanda.

5. CONCLUSIONES

La política de infraestructuras que han seguido los diferentes gobiernos de la CAPV es una apuesta sistémica por más recursos para la infraestructura, y muy pocas iniciativas para fomentar un mayor grado de eficiencia en los servicios de transporte. Ello no ha favorecido una mejora de la eficiencia en la distribución modal del transporte, ya que el peso de la carretera sigue siendo hegemónico. Ello provoca ciudades congestionadas y la necesidad de más inversiones en infraestructura de transporte. La movilidad de viajeros a nivel urbano y metropolitano sigue aumentando anualmente y es absorbida en la mayor parte por un uso excesivo del coche, salvo cuando existe una red adecuada de transporte público, como pudiera ser el caso del área metropolitana de Bilbao.

Una política de transporte sostenible, como la que existe en teoría en la CAPV, debería seguir los caminos marcados que no son otros que reducir la necesidad de movilidad obligada; promover los desplazamientos a pie, en bicicleta y en tren; establecer unos límites precisos a la construcción de carreteras; e ir pensando que la alta velocidad, el avión, el transporte de mercancías por carreta y el automóvil son medios de transporte generadores de mucha insostenibilidad. Por ello, estrategias que actúen sobre la demanda y que posibiliten reducir el uso del coche, calmar el tráfico en nuestros barrios, pueblos y ciudades y propiciar nuevas formas de movilidad no motorizada, resultan fundamentales para el futuro de este país.

¹³ «Las ineficiencias del sistema de transporte actual excesivamente basado en la carretera generan unos costes externos de 1.952 millones de euros anuales que suponen, al conjunto de la sociedad vasca, el 2,5% del PIB de Euskadi» (Texto literal del fascículo divulgativo del Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco, *Los puntos sobre la Y. 6 claves sobre la Nueva Red Ferroviaria Vasca*, www.yvasca.com).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEL, G. (2007): «Política de transporte: ¿Más recursos o mejor gestión?», *Economistas*, año n.º 25, n.º 111.
- BEL, G. Y FAGEDA, X. (2005): «Is a mixed funding model for the highway network sustainable over time? The Spanish Case», en Ragazzi y Rothengatter, 2005, pp. 195-211.
- BLEIJENBERG, A. (2002): «The driving forces behind transport growth and their implications for Policy», *International Seminar managing the fundamental drivers of transport demand. European Conference of Ministers of Transport*, Brussels.
- BONNAFOUS A. (1987): «The regional impact of the TGV», *Transportation*, 14: 127-137.
- COM (1989): *Hacia unas redes transeuropeas: objetivos y aplicaciones posibles*, Comisión Europea, Bruselas.
- 1991: *Hacia unas redes transeuropeas: programa de actuación comunitario*, Comisión Europea, Bruselas.
- 2001: *Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, Comisión Europea, Bruselas.
- COTO, P. E INGLADA, V. (2003): «Innovación en el transporte: el tren de alta velocidad», *Economía Industrial*, 353: 83-88.
- DE RUS, G. (2006): «Inversiones en infraestructuras de alta velocidad: esperar es rentable», *Economistas*, año n.º 24, 108: 285-291.
- DOGSON, J. (1984): «Railways Costs and Closures», *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. XVIII, 3: 219-235.
- EJ-GV (2002): *Plan Director del Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012*, Departamento de Transportes y Obras Públicas - Garraio eta Herri Lan Saila, Vitoria-Gasteiz.
- 2003: *Estudio de la Movilidad en la Comunidad Autónoma Vasca 2003*, Departamento de Transportes y Obras Públicas - Garraio eta Herri Lan Saila, Vitoria-Gasteiz.
- 2007: *Estudio de la Movilidad en la Comunidad Autónoma Vasca 2007*, Departamento de Transportes y Obras Públicas - Garraio eta Herri Lan Saila, Vitoria-Gasteiz.
- IHOBE (2002): *Transporte y medio ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Indicadores TMA 2002*, Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente/ Departamento de Transportes y Obras Públicas, Bilbao.
- MFOM (2000): *Ministerio de Fomento, Anuario Estadístico 1999*, DG Programación Económica, Subdirección General de Estadísticas y Estudios, Madrid.
- 2001: *Ministerio de Fomento, Anuario Estadístico 2000*, DG Programación Económica, Subdirección General de Estadísticas y Estudios, Madrid.
- 2007: *Ministerio de Fomento, Anuario Estadístico 2006*, DG Programación Económica, Subdirección General de Estadísticas y Estudios, Madrid.
- 2008: *Ministerio de Fomento, Anuario Estadístico 2007*, DG Programación Económica, Subdirección General de Estadísticas y Estudios, Madrid.
- MOPT (1993): *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial, Madrid.
- PEIT (2004): *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020. Documento propuesta*, Ministerio de Fomento, Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, Madrid.
- PLASSARD, F. (1992): «El impacto espacial de los trenes de Alta Velocidad en Europa», *Transporte y Medio Ambiente*, MOPT.
- RAGAZZI, G. Y ROTHENGATTER, W. (eds.) (2005): *Procurement and Financing of Motorways in Europe*, Elsevier B.V., Amsterdam.
- REIG, E. (dir.) (2007): *Competitividad, crecimiento y capitalización de las regiones españolas*, Fundación BBVA, Madrid.
- TORRES, V. (1996): *Políticas de Transporte y Gestión de la Demanda: Logros e insuficiencias*, Comunicación presentada a las V Jornadas de Economía Crítica, Santiago de Compostela.

Política de transporte: dinámica reciente y tendencias de futuro

En el primer apartado de este trabajo se destacan varias características de nuestra trayectoria reciente: a) el enfoque sectorial que ignora la intrínseca transversalidad temática e institucional del transporte, b) la ausencia de rigor y de transparencia en la evaluación y justificación de inversiones, y c) la inevitable «entropía» del sistema «transporte + urbanismo», tanto a nivel de síntoma como de catalizador de la dinámica reciente. En el segundo se abordan las tendencias de futuro: el gran reto de nuestra demografía, el previsible impacto tecnológico, el resurgimiento del concepto de ciudad, y el mayor protagonismo de la iniciativa privada en la oferta y gestión de la movilidad de personas. Finalmente en el tercero se concluye en la necesidad de reconceptualizar el sistema de transporte, lo cual conduce a reconocer al transporte como un medio, y no como un fin en sí mismo, adoptar un enfoque sistémico, y poner énfasis en la diversidad de respuestas individuales, basadas en gran medida en percepciones que matizan los parámetros objetivos del sistema.

Lan honen lehen atalean gure azken aldi honetako ibilbidearen zenbait ezaugarri nabarmen-tzen dira: a) sektore-ikuspuntua, garraioari berezkoa zaion zeharkakotasun tematiko eta institu-zionala aintzat hartzen ez duena, b) inbertsioen ebaluazioen eta justifikazioen zorrotasun eta gardentasun eza, eta c) garraioa + urbanismoa sistemaren saihestezineko «entropia», sintoma gisakoa nahiz azken aldiko dinamikaren katalizatzaile gisakoa. Bigarren atalean etorkizuneko joerak jorratzen dira: gure demografiaren erronka handia, espero izatekoa den teknologiaren inpaktua, hiriaren kontzeptuaren berpiztea, eta pertsonen mugikortasunaren eskaintzan eta kudeaketan ekimen pribatuak duen protagonismo gero eta handiagoa. Hirugarrenean, azke-nik, garraio-sistema birkontzeptualizatu beharra ondorioztatzen da, eta beraz: garraioa bitar-tekotzat eta ez helburutzat jotzea, ikuspuntu sistemikoa erabiltzea, eta banako erantzunen di-bertsitatean indarra jartzea, erantzunok sistemaren parametro objektiboak ñabartzen dituzten pertzepzioetan oinarritzen baitira neurria handi batean.

The first part of this article highlights several traits from our recent history: a) a sectoral approach that fails to take into account the intrinsic thematic and institutional transversality of transport; b) a lack of rigour and transparency in the assessment and justification of investments; and c) the inevitable «entropy» of the system of «transport plus urban development», both at symptomatic level and as a catalyst of recent dynamics. Part two covers trends for the future: the great challenge of our demographics, the foreseeable impact of technology, the resurgence of the concept of the city and the increasingly central role of private initiative in the supply and management of the mobility of people. Finally, part three examines the need to rethink the transport system, which means seeing transport as a means and not an end in itself, adopting a systematic approach and emphasising the diversity of individual responses based largely on perceptions that qualify the objective parameters of the system.

Mikel Murga

*Leber Planificación e Ingeniería, S.A.,
Massachusetts Institute of Technology*

Índice

1. Introducción
 2. Dinámica reciente de la política de transporte
 3. Tendencias de futuro
 4. Necesidad de reconceptualizar el sistema de transporte
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: Política de transporte, enfoque sistémico, ecosistema.

Keywords: transport policy, systemic approach, ecosystem.

N.º de clasificación JEL: H41, L91, R42.

1. INTRODUCCIÓN

Este «recuadro sectorial» sobre la Política de Transportes intenta condensar algunos de los conceptos más importantes, que explican tanto nuestra tendencia reciente como las oportunidades y retos que puede deparar el futuro. Partiendo de ellos, se concluye con unas breves reflexiones que plantean la necesidad de un cambio de paradigma del sistema de transporte que canaliza la movilidad de personas.

2. DINÁMICA RECIENTE DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE

A partir de la aprobación del Estatuto de Autonomía de la CAPV se inició un proceso calificado por algunos como de «reconstrucción», dadas las importantes carencias de aquel momento en infraestructuras de transporte. Así, estas últimas décadas han sido testigo de muy importantes inversiones en infraestructuras de carreteras y ferroviarias. Partiendo con la ventaja de la atalaya que nos permite mirar hacia atrás, nos gustaría apuntar unas breves consideraciones sobre este proceso reciente.

2.1. Enfoque sectorial del sector transportes

Al igual que la política de otros países, el sector de movilidad de personas se organiza de manera sectorial por varias razones: *a)* Simplificar la gestión, *b)* Respon-

der a la fragmentación política, y c) Evitar las dificultades, e incomodidades, de un enfoque multi-modal.

Esta simplificación de una realidad compleja no carece de costo, dado que como resultado de la misma se pueden observar a modo de síntomas: *a)* Competencia entre distintos órganos y agencias de la Administración Pública, *b)* Falta de intercambio de información y de coordinación de políticas entre sectores que inciden, o se ven afectados por el transporte, lo cual a menudo se traduce en penalizaciones al usuario del sistema, *c)* Procesos de sub-optimización del sistema, lo cual provoca ineficiencias y problemas de equidad social, dado que una sub-optimización tiende, por su propia naturaleza, a primar los intereses del grupo con mayor representación en ese ejercicio.

Sin embargo el mayor impacto negativo de dicho enfoque sectorial es ignorar las influencias externas sobre el sistema de transporte, así como las consecuencias que provoca sobre otros sectores. De hecho, este enfoque entraña una simplificación de los procesos continuos de acción y reacción, entre los diversos actores involucrados, tanto pasivos como activos. Además la reducción del problema hacia esquemas sencillos, es el caldo de cultivo de la pretensión de poder «resolver de manera definitiva el problema del tráfico» mediante actuaciones que se postulan frecuentemente como nuevos planes de inversión en infraestructuras.

2.2. Ausencia de rigor y transparencia en los procesos de evaluación de inversiones

No es sorprendente constatar cómo los procesos de evaluación se enfocan hacia aspectos meramente funcionales del sistema, ante la dificultad de incorporar los impactos resultantes de las interacciones con otros sectores y actores. En este contexto es difícil comparar el antes y después de una actuación importante, dado que se ignoran aspectos cruciales en la evolución posterior del proyecto. Un ejemplo clásico corresponde a aquellos desarrollos residenciales o de empleo provocados por la nueva accesibilidad, los cuales absorben de manera no prevista una parte importante de la capacidad del nuevo sistema, llegando a degradar su nivel de servicio décadas antes de la vida útil del proyecto. En este sentido, es siempre ilustrativo comparar las expectativas iniciales del proyecto con la realidad revelada tras unos pocos años desde su puesta en servicio.

Tal como afirma nuestro colega Jonathan Gifford «Se generan propuestas tanto si resuelven un problema como si no, se identifican problemas tanto si tienen solución como si no y mientras, las decisiones políticas se mueven bajo su propia dinámica.» De ahí que no sean especialmente sorprendentes, debates a través de los medios de comunicación sobre los méritos de una determinada idea, que se viste como «proyecto», evitando que sean precisamente los procesos de análisis y evaluación los que vayan configurando el diseño inicial de una determinada iniciativa.

2.3. La entropía urbanística como consecuencia no prevista

La denominada «entropía» urbanística se asocia a un consumo acelerado de suelo, originalmente no urbanizable, debido a las mejoras de accesibilidad que aporta toda nueva infraestructura de transporte. Implica un alto grado de irreversibilidad, teniendo en cuenta la vida media de nuevas implantaciones residenciales o económicas. Además de absorber una parte substancial de la nueva capacidad prevista para desarrollos graduales durante varios años, provoca un alargamiento de los recorridos medios y al mismo tiempo un aumento de los tiempos de desplazamiento, no previsible dada la mejora del nivel de servicio. Todo lo anterior se traduce en mayores costes sociales para los usuarios, y medioambientales para el conjunto de la sociedad.

Curiosamente las inversiones en infraestructura de transporte público no operan necesariamente en la misma línea, dado que: *a)* Normalmente se plantean para servir necesidades actuales, y *b)* Parecen haber renunciado a su papel tradicional como elemento vertebrador del desarrollo de los usos del suelo, cediendo su protagonismo a las modernas redes de carreteras.

2.4. Permanencia del debate inversión versus gestión del sistema de transporte

Si se compara de manera quinquenal nuestra evolución, se puede apreciar cómo las redes de transporte son cada vez más extensas y redundantes, de forma que un nuevo proyecto difícilmente será capaz de transformar de manera significativa el *statu quo* de partida. Sin embargo, esta constatación no implica necesariamente que se ralenticen los procesos de inversión, ante el menor impacto de una inversión individual dentro de un sistema cada vez más mallado y redundante. De hecho, el debate sobre la necesidad de aumentar la infraestructura, se sigue oponiendo al discurso tradicional en pro de gestionar de una manera más eficiente, el sistema actual para lograr una mejor efectividad del conjunto.

Esta situación es explicable si se reconoce el carácter sistémico de estos procesos dado que siempre existirán actores que participen en ese debate en defensa de sus intereses empresariales en un proceso continuo de interacciones mutuas. Dependiendo de las condiciones sociales, económicas y políticas concretas, el debate sufrirá sesgos importantes debido a procesos de amortiguamiento o bien a procesos de divergencia, con respecto al estado inicial, lo cual permite explicar a posteriori la dinámica del proceso de adopción de determinadas decisiones.

2.5. La capacidad humana de adaptación ante situaciones degradadas

El «ecosistema» que se describe en el apartado anterior, incluye asimismo las reacciones de adaptación del ser humano tanto a condiciones favorables como ad-

versas. Así es relevante señalar cómo en EE.UU., con crecientes niveles de congestión viaria, la moda del viaje medio para acudir al centro de trabajo ha aumentado menos de 4 minutos en los últimos veinte años. Es decir, el universo de trabajadores entraña una distribución alejada de una campana de Gauss dado que un porcentaje significativo reacciona frente a la apuntada tendencia entrópica, consiguiendo reducir, o al menos mantener, su tiempo de viaje.

3. TENDENCIAS DE FUTURO

Si bien se reconoce como imposible «predecir el futuro», estamos obligados a analizar las tendencias con el objetivo de poder analizar, y deseablemente influenciar, escenarios alternativos y plausibles de futuro. Lógicamente estas tendencias se evidencian bien en base a nuestra propia evolución reciente, y su análisis comparado con la de otros países de nuestra esfera socioeconómica, o bien en base a postular pautas de ruptura como parte de una narrativa aceptable. A efectos de esta discusión, hemos seleccionado como más relevantes las que se desarrollan a continuación.

3.1. Nuestra demografía

Nuestra actual demografía implica grandes retos futuros, dada la acelerada disminución del ratio entre trabajadores activos y población total, reconociendo por otra parte que de cara al futuro es precisamente la demografía la que conlleva un menor grado de incertidumbre.

Si bien la movilidad personal no varía substancialmente entre miembros de la tercera edad y del resto de la sociedad en números absolutos, aunque sí por motivos de viaje, se tienden a producir situaciones relativamente irreversibles de localización de la vivienda por parte de algunos miembros de la tercera edad. Así, son evidentes ya hoy en día en EE.UU. las crecientes dificultades de personas de edad avanzada al sentirse «atrapadas» en entornos suburbanos, debido a la crisis inmobiliaria, a pesar de su preferencia por la facilidad de la relación social y de la proximidad física de la ciudad. De hecho, el recurso al automóvil es esencial para su movilidad, lo cual colisiona con nuevos y más estrictos controles gubernamentales sobre su idoneidad para conducir un vehículo a motor.

3.2. Impacto de nuevas tecnologías

Hay que mencionar de manera muy breve dos ejemplos sobre posibles impactos de las nuevas tecnologías sobre el transporte: *a)* Las huellas electrónicas, y *b)* La aparición y consolidación del «coche verde» como vehículo urbano, «limpio» y económico.

Las denominadas «huellas electrónicas» equivalen a las trazas dejadas por distintos sistemas (peajes viarios, billetes de transporte público, tarjetas de crédito, se-

ñales y llamadas de teléfonos móviles, cámaras callejeras con capacidad para el reconocimiento facial, etc.) Es decir, son registros que permiten reconstruir de manera precisa, las pautas de movilidad de una amplia tipología de personas y unidades familiares. Además coinciden en el tiempo, con la creciente dificultad para dotar de mínimos umbrales de calidad a las encuestas tradicionales de movilidad, en razón de la pérdida de representatividad de las muestras con respecto a un número creciente de grupos sociales.

La aparición de coches eléctricos dada la mayor eficiencia de las nuevas baterías y la reducción de los costes de producción, amenaza con volver a asociar el automóvil al concepto de «vehículo limpio» lo cual podría ir en perjuicio de las recientes e importantes niveles de inversión a favor de más amplias y mejores redes de transporte público. Dentro de este escenario es previsible asimismo una nueva puesta en valor de la vivienda y del centro de empleo en zonas de baja densidad.

3.3. Resurgimiento del concepto de ciudad

Censos de distintos países apuntan a la inversión del proceso de suburbanización de manera que son precisamente los inmigrantes mas recientes, los que optan por, o se resignan a, ubicaciones suburbanas. Por el contrario, la ciudad cada vez atrae más a un mayor número de profesionales jóvenes y de jubilados con recursos suficientes, invirtiendo la tendencia de las últimas décadas, mediante crecientes experiencias de «gentrificación» o elitización del medio urbano.

3.4. Mayor protagonismo de la iniciativa privada en el sector transporte

El transporte urbano, e incluso interurbano, tiende a ser gestionado y explotado por distintos niveles de la Administración, aunque es creciente el protagonismo del sector privado, en forma de explotadores y concesionarios de dichos servicios.

El sector ferroviario inició en el Reino Unido la separación de responsabilidades de la infraestructura y de la explotación, lo cual supuso dar entrada a la iniciativa privada. El sector aéreo es igualmente testigo de la gradual desaparición de las líneas tradicionales «de bandera», y su sustitución por nuevas empresas *low-cost* que ocupan nichos de mercado, al evitar conexiones, y especializarse en pares origen-destino concretos, que facilitan el uso de flotas basadas en un único modelo de aeronave.

Existen por otro lado, otras iniciativas privadas con gran potencial para incidir en la movilidad personal como son aquellas empresas de seguros cuyas pólizas deben satisfacer una serie de criterios con respecto al tipo de movilidad, exigiendo la aceptación voluntaria de una serie de limitaciones que redundan en una disminución de su riesgo potencial. De hecho, se atisba a través de dichos acuerdos volunta-

rios entre usuarios y sus entidades aseguradoras, esquemas de seguimiento automático en tiempo real, mediante la instrumentalización de sus automóviles, lo que se ve compensado por una menor cuantía de sus pólizas. Este tipo de iniciativa se podría entender, gracias a haber demostrado su factibilidad técnica, como un primer paso hacia una futura «factura universal de movilidad», basada en el seguimiento individualizado de las personas.

4. NECESIDAD DE RECONCEPTUALIZAR EL SISTEMA DE TRANSPORTE

Dada nuestra privilegiada y cómoda situación como espectadores de la dinámica de las últimas décadas, estamos obligados a reconceptualizar el sistema de transportes para evitar o mitigar aquellos síntomas que son ya evidentes en nuestras redes de transporte.

4.1. El transporte como medio, no como fin en sí mismo

A pesar de su obviedad, es obligado recordar que el transporte no es un fin en sí mismo, sino tan solo un medio para satisfacer las verdaderas necesidades que justifican un determinado desplazamiento. De ahí que si se internaliza esta premisa, la justificación de toda actuación en el campo del transporte, debería incluir las alternativas fuera del campo del transporte que contribuyen a satisfacer las necesidades primitivas que se asocian a un viaje concreto. Este enfoque ha servido para al menos introducir el concepto de accesibilidad, como un nivel superior al asociado al concepto de mera movilidad.

Un importante corolario de este planteamiento es la conveniencia de superar la justificación de todo proyecto de transporte en base a aspectos meramente funcionales del sistema. Utilizando esta plataforma, la evaluación se enfocaría en el examen de la contribución del proyecto bajo el prisma de las denominadas 3E's: economía, equidad social y ecología.

4.2. Adopción de un enfoque sistémico

La asociación tradicional del sector del Transporte a las distintas ramas de la Ingeniería ha conducido a menudo a procesos mentales en los que: *a)* Se confunden a menudo meros síntomas con la raíz del problema, y *b)* Se pretende diseñar una «solución» definitiva del problema «detectado».

Afortunadamente, el campo del transporte ha sido objeto de enfoques sistémicos reconociendo a los distintos actores e influencias sectoriales, junto a la evolución en el tiempo de las distintas etapas de todo proyecto. Si bien es difícil a veces calibrar dichos modelos, no es menos cierto que aportan un marco conceptual que permite entender y decidir con mayor realismo sobre el curso de actuación.

4.3. Reconocimiento de la diversidad de las respuestas individuales

El campo del transporte se reconoce como difícil dada la necesidad de analizar y comprender una amplia gama de decisiones individuales, que configuran y explican el uso del sistema, a las cuales nos podemos aproximar únicamente de manera probabilística. Esta mejor comprensión de la racionalidad de las decisiones individuales, debería servir para evitar la tentación de intentar «educar al público» en favor del uso de un modo concreto de transporte.

Además de la apuntada diversidad e individualidad de los actores, es necesario igualmente reconocer cómo las decisiones parten en gran medida de las percepciones y experiencias anteriores, que reciben un mayor peso que los propios datos objetivos. Un ejemplo próximo es constatar cómo no se aprecia de la misma forma la relación calidad/precio de un peaje cuando se abona el mismo en metálico que cuando, al disponer de un «tag», se recibe una factura mensual. Es decir, a pesar de tratarse de la misma tarifa, la frecuencia de uso acaba siendo mayor en el segundo caso.

De ahí que algunos asocien la dificultad para implantar unos determinados y deseables comportamientos globales, al papel de un «pastor de gatos» que confía en llegar a encerrarlos en un redil. Son precisamente las miles de decisiones individuales de los actores del transporte, las que diferencian el transporte de otros sectores en los cuales las decisiones están centralizadas en unos pocos responsables.

De ahí que a la importancia de los retos del campo de transporte, se sume la indudable dificultad para reconducir las tendencias detectadas, dado que éstas resultan de la suma de múltiples decisiones y percepciones individuales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CICALA FILMWORKS (2006): *Contested Streets: Breaking New York City Gridlock*
- FORRESTER, J. (1969): *Urban Dynamics*, System Dynamics Series Pegasus.
- GIFFORD, J.L. *et al.* (1994): «Dynamics of Policy Change: Reflections on 1991 Federal Transportation Legislation», *Transportation Research Board*, No 1466, 1994.
- MURGA, M. (2009): «Movilidad Personal y Política de Infraestructuras en la CAPV: Aprendiendo del Pasado para Diseñar el Futuro», *Ekonomiaz*.
- (2010): «Costes Secundarios y su Relevancia para la Política de Transportes», *Ekonomiaz* n.º 73.
- PISARSKI, A. (2006): «Commuting in America III» NCHRP Report 550 Transportation Research Board.

La política energética vasca. La historia de una gran transformación y los retos de un cambio de paradigma

La transformación energética en estos 30 años de historia ha estado marcada por dos grandes líneas de trabajo. En primer lugar, conseguir un sistema económico más eficiente en cuanto a la utilización de la energía y, en segundo lugar, realizar un enorme esfuerzo de diversificación energética marcado, en primera instancia, por la gasificación del país y, más recientemente, por la explotación de recursos energéticos renovables. El presente artículo aporta información objetiva sobre la magnitud e importancia de la transformación energética experimentada con la incorporación de indicadores de demanda, oferta y precios de la energía, en relación a la evolución de las principales macromagnitudes económicas. Además, describe las principales políticas llevadas a cabo, expone y valora los hitos más característicos de las mismas y, finalmente, aporta ciertas reflexiones sobre la importante revolución energética mundial a la que nos enfrentamos y los retos que se presentan, así como las oportunidades que se abren.

Historiako 30 urte hauetako eraldaketa energetikoa bi lan-ildo nagusik markatu dute. Lehenik, energiaren erabilerari dagokionez eraginkorragoa den sistema ekonomiko bat lortzeko, eta bigarrenik, dibertsifikazio energetikoa lortzeko ahalegin handia burutzeak, Herriaren gasifikazioaren bidez, lehenengo, eta energia-baliabide berriztagarriak ustiatuz, berriki. Artikulu honek, alde batetik, informazio objektiboa eskaintzen du energiaren eskaera, eskaintza eta prezioen adierazgarriak gaineratzeak ekarri duen eraldaketa energetikoaren munta eta garrantziari buruz, makromagnitude ekonomiko nagusien eboluzioarekin konparatuta. Beste alde batetik, burututako politika nagusiak deskribatzen ditu, politika horien mugarri adierazgarriak azaltzen eta balioztatzen ditu, eta, azkenik, zenbait gogoeta egiten ditu aurrean dugun mundu mailako iraultza energetiko garrantzitsuaz, aurkeztzen zaizkigun erronkez eta zabaltzen zaizkigun aukerekin.

The transformation in the energy sector over the past 30 years has been marked by two major lines: first, achieving a more efficient economic system in terms of energy use, and secondly a great effort to diversify the energy sector (evidenced first by the gasification of the country and, more recently, by the exploitation of renewable energy resources. This article provides objective data on the scale and significance of the energy transformation that has taken place with the incorporation of energy demand, supply and price indicators in regard to trends in the major economic macro-facts and figures. It also describes the main policies implemented, sets out and assesses their major milestones and, finally, reflects on the large-scale world-wide energy revolution which we are now facing, the challenges that it entails and the opportunities that it provides.

Índice

1. Presentación
 2. La política energética vasca. Una respuesta a la crisis de los setenta
 3. La política energética vasca. Hitos clave de 30 años de historia
 4. Evolución de la realidad energética vasca
 5. Nuevas perspectivas para la política energética
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: País Vasco, política energética.

Key words: Basque Country, energy policy.

N.º de clasificación JEL: Q41, Q32.

1. PRESENTACIÓN

Los últimos 30 años de política energética son en, buena medida, resultado de la crisis del petróleo de los años setenta del siglo pasado que puso en jaque a la economía vasca. Sumida en graves problemas energéticos, la Comunidad Autónoma de Euskadi supo reaccionar y atreverse con grandes transformaciones del modelo energético para hacerlo viable y sostenible.

Los principios que han guiado las transformaciones han sido modulados por una exigencia continua por el ahorro y la eficiencia, el empeño por abandonar la dependencia de los derivados del petróleo y el anhelo por incorporar fuentes autóctonas de energía, con resultados que ni lo más optimistas preveían.

Tras un largo recorrido y un cambio espectacular de la realidad energética vasca, el País Vasco se encuentra de nuevo ante una importante encrucijada marcada por la exigencia de un nuevo modelo energético progresivamente independiente de los combustibles fósiles, para evitar las graves consecuencias del cambio climático y garantizar un suministro energético más seguro, estable y competitivo.

* El autor agradece al Ente Vasco de la Energía y, en particular a Txetxu Ormijana y José Ignacio Ormaetxe su disponibilidad para facilitar los documentos clave sobre política energética vasca y los datos de los balances energéticos que han sido un sustento fundamental para la redacción del artículo. Por supuesto, ellos no son responsables de las opiniones y posibles errores que se hayan podido cometer.

No cabe duda de que la sociedad vasca está mejor preparada ahora para el desafío que las circunstancias le imponen, pero no cabe duda que esto, igual que hace 30 años, exigirá decisiones estratégicas audaces y de elevado nivel.

Este documento se articula en cinco capítulos de los cuales esta breve presentación es el primero. El segundo capítulo describe la situación energética del País Vasco en los años 70 y 80 del siglo pasado y las circunstancias que marcaron los inicios de la política energética vasca.

La configuración de la política energética y el repaso de los diferentes planes puestos en marcha es el objetivo del tercero de los capítulos. En el cuarto capítulo, se presentan de un modo cuantitativo los datos relativos a la energía y su evolución en el tiempo en el País Vasco. Finalmente, el capítulo 5 recoge las recomendaciones para afrontar los nuevos retos de la política energética vasca.

2. LA POLÍTICA ENERGÉTICA VASCA. UNA RESPUESTA A LA CRISIS DE LOS 70

Sería muy difícil entender la política energética vasca de los últimos 30 años sin la que se denominó crisis del petróleo de 1973 que cuadruplicó el precio del crudo en un breve período de tiempo, y acabó con el petróleo «abundante y barato» como fuente de energía.

La subida de los precios energéticos fue el principal detonante de una importante crisis económica caracterizada por el incremento de la inflación y una gran recesión económica de alcance mundial que se mantuvo en los países desarrollados hasta bien entrados los años 80. Por su casi absoluta dependencia externa del petróleo la economía vasca resultó especialmente sensible a esta crisis petrolífera que contribuyó a poner de manifiesto una preocupante situación de decadencia industrial y la urgente necesidad de un proceso de reestructuración de la práctica totalidad del tejido productivo vasco.

Desde la perspectiva energética, los elementos más destacables de aquella situación y que sirven para poner en perspectiva el impacto que supuso la subida de los precios del crudo, son los siguientes:

- Entre 1960 y 1974 la economía vasca experimentó una demanda creciente e ininterrumpida de energía primaria a una tasa media de crecimiento anual del 7%, que multiplicó por 2,6 las exigencias energéticas.
- El incremento de la demanda de energía en la década de los años 60 y primeros 70 estuvo concentrado en el petróleo que era importado en su totalidad y que sustituyó progresivamente al carbón en la producción de electricidad. Así de ser menos del 20% del total en 1960 pasó a representar el 53,7% en 1978, multiplicando por siete la demanda en términos absolutos.

- La economía vasca era muy industrial con un peso notable de sectores altamente intensivos en energía: el sector siderúrgico consumía el 58% de la energía y tres únicos subsectores, siderurgia, papel y cemento, daban cuenta de más del 70% de la energía suministrada al conjunto del sector industrial. En su conjunto, la industria consumía más de las dos terceras partes del total de la energía; la práctica totalidad del carbón, más de la mitad de los productos petrolíferos y más del 80% de la electricidad.
- Como resultado de los elementos anteriores y a pesar de un limitado nivel de desarrollo, la economía vasca era particularmente intensiva en energía y los ratios de consumo de energía por persona y año estaban al nivel de la media de los países la Comunidad Económica Europea (CEE). En 1978 la economía vasca consumía 6.543,3 miles de tep (toneladas equivalentes de petróleo) de energía primaria lo que suponía alrededor de 3 tep por habitante y año frente a los 2,66 tep/habitante de la CEE 9 en 1977.

La evidente debilidad energética de la economía vasca, puso la energía entre las principales prioridades políticas de las incipientes instituciones vascas. Como muestra basta señalar la sensibilidad y la preocupación mostrada por el Consejo General Vasco al encargar en 1979, sin competencias en la materia, la redacción de un trabajo de investigación y análisis sobre el sistema energético. El trabajo se tituló «Estudio de la política energética en el País Vasco» y fue realizado por ICR Consultores S.A. y presentando por el primer Gobierno Vasco en 1981. Sin duda este trabajo se puede considerar como el inicio formal de la política energética vasca ya que en él se señalan las directrices que marcaron la actuación pública en este campo durante la década de los ochenta.¹

Las conclusiones de dicho trabajo estaban troquelados por una obsesión: «*reducir la dependencia de la economía vasca de la energía y, muy en particular, del petróleo*» y apuntaban en cuatro direcciones que han sido los ejes vertebradores de la política energética vasca a lo largo de sus 30 años de historia.

En primer lugar, la importancia de la energía y la necesidad de dotar a la Comunidad Autónoma de instituciones competentes en este campo. En este sentido se proponía la creación de un posible «*Centro o Instituto Vasco de la Energía*» que se encargase de la estadística, tecnología, seguridad y planificación energéticas.

En segundo lugar, máxima prioridad del ahorro y la eficiencia energética en la totalidad de los sectores y en todas las actividades consumidoras de energía. Lo que se denominó en el estudio «conservación de la energía» y cuyo potencial se estimó «como un recurso energético capaz de satisfacer el 6% de la demanda vasca en 1985, el 12% en 1990 y el 15% en 1995».

En tercer lugar, la opción evidente por la diversificación de las fuentes de energía, con una apuesta clara por el gas natural, para satisfacer las necesidades de la in-

¹ Las referencias y datos de situación energética vasca previa a 1980 se obtienen de este trabajo.

dustria, así como las actividades domésticas y comerciales, impulsando el desarrollo de las necesarias redes de distribución. La aplicación del gas para la producción de electricidad, que fue posteriormente incluida, no se proponía en el trabajo debido seguramente al debate nuclear y al enconado enfrentamiento político y social sobre la central nuclear de Lemóniz que fue definitivamente desestimada en 1982. Asimismo, el estudio apostaba por limitar progresivamente el uso de los derivados del petróleo para uso exclusivo del transporte hito que se debería alcanzar en 1995, pero que todavía no se ha conseguido.

En cuarto y último lugar, el aprovechamiento de la energía renovable, señalándose potenciales para la energía eólica, solar, hidroeléctrica, geotérmica, biomasa y residuos y aplicándose objetivos de aprovechamiento que si bien no fueron muy ambiciosos (1,8% de la demanda efectiva en 1995), resultan altamente simbólicos por la sensibilidad que manifiestan en esta materia, de plena actualidad 30 años más tarde.

3. LA POLÍTICA ENERGÉTICA VASCA. HITOS CLAVE DE TREINTA AÑOS DE HISTORIA

3.1. La década de los 80. Los primeros resultados y la creación de los cimientos institucionales

Los primeros años de la década de los 80 fueron momentos muy dinámicos y fundamentales para la política energética vasca. El refuerzo institucional recomendado en el estudio seminal empieza a dar los primeros frutos y en 1981 se crea el Centro para el Ahorro y Desarrollo Energético y Minero (CADEM) que nace con la vocación de estudiar, promocionar y apoyar la conservación y el ahorro energético, así como la cogeneración energética.

En 1982 se crea la Sociedad de Gas de Euskadi encargada de liderar el proceso de gasificación y en 1983 la Sociedad de Hidrocarburos de Euskadi (SHE) para la participación, impulso e investigación de hidrocarburos en el País Vasco. En 1982 se crea también el Ente Vasco de la Energía (EVE) que pasaría posteriormente a ser la cabecera de la corporación energética vasca, Grupo EVE, que aglutinaría a éstas y otras sociedades y que, sin ninguna duda, es la principal herramienta institucional con la que han contado los sucesivos gobiernos para instrumentalizar y profesionalizar la política energética vasca.

Unido a este desarrollo institucional y a los importantes proyectos que se ponen en marcha se empiezan a visualizar en pocos años significativos cambios en la estructura energética vasca. En 1990 la participación de los derivados del petróleo suponía el 36,5% del consumo final de energía (60% en 1980), la energía eléctrica cogenerada ascendía a un significativo 4,5% de la demandada por el sector industrial (incremento del 135% desde 1980) y el gas natural era el 11,8% del total de energía primaria demandada con una destacada penetración en el sector industrial y

en las actividades más intensivas en energía (prácticamente inexistente en 1982). El desarrollo gasístico se produce como respuesta a las importantes inversiones en infraestructura de transporte y distribución de gas y coincide con la puesta en explotación en 1986 del yacimiento Gaviota y en 1993 del Albatros.

Además en esta década, la eficiencia energética alcanza los 3,6 millones de tep que van unidas a notables reducciones en la utilización de derivados del petróleo y de carbón, principalmente en la industria, y un volumen de inversiones que ascendieron a más de 330 millones de euros.

En estos años se realizan también los primeros estudios del potencial de generación energética renovable (minihidráulica, eólica, geotérmica y aprovechamiento de residuos) y se realizan actuaciones en este campo, entre las que destacan los proyectos públicos y privados de minihidráulica que alcanzaron una producción de 281,7 GWh/año.

3.2. Los planes 3E. Una estrategia energética formalizada y de gran alcance

Plan 3E-2000. Los primeros pasos

La entrada de España en la Comunidad Económica Europea en 1985 supuso el despegue de una etapa de crecimiento que ya se venía observando ligeramente desde 1983 y que duró hasta 1991, período en el que la economía vasca empieza un ciclo decreciente que entra en recesión en 1993. En este contexto de crisis económica, con perspectivas muy complicadas para relevantes sectores industriales como el acero y el naval, es cuando el EVE redacta por encargo del Parlamento Vasco el primer plan energético estructurado y formalizado. El Plan se denominó Plan 3E-2000 y puso de manifiesto la madurez del tejido institucional vasco en materia energética.

En el Plan se refuerzan las directrices básicas que habían orientado la política energética hasta el momento, ahorro y eficiencia energética, diversificación y aprovechamiento de recursos renovables y autóctonos. Se introducen elementos nuevos que de algún modo estaban implícitos en las actuaciones anteriores, pero que cobran especial relevancia en este Plan.

En primer lugar, se establece como objetivo la reducción del impacto ambiental del consumo energético y, en segundo lugar, se apuesta por una mayor generación eléctrica autóctona tanto para disminuir el grado de dependencia e incrementar la seguridad de suministro, como para aprovechar la mejora ambiental, derivada de la mayor eficiencia energética de las nuevas plantas de generación.²

² Poner en marcha nuevos procesos de generación eléctrica tecnológicamente en punta y más eficientes que los ya existentes en el País Vasco (centrales térmicas convencionales) y del resto del Estado (más eficientes que el mix de generación eléctrica del conjunto de España), contribuía a un importante ahorro energético que se sumaba a la disminución de las pérdidas inherentes al transporte de la energía, por la mayor cercanía de los centros de producción a los de consumo.

Plan 3E-2005. La energía como elemento de competitividad

En febrero de 2000, el Parlamento Vasco insta al Gobierno Vasco a realizar una revisión de la estrategia energética, para adecuarla a los rápidos cambios energéticos y tecnológicos que se suceden en el ámbito europeo. En este nuevo documento de estrategia que se denominó *Plan 3E-2005*, se incorpora de un modo explícito, la energía como elemento de competitividad del tejido industrial vasco y se plantea una visión liberalizadora de los mercados energéticos, sumándose de este modo a las tendencias que emanaban de la política europea de la época.

Por otro lado, los efectos ambientales de la política energética que ya se habían tocado en los documentos de planificación anteriores, cobran una nueva dimensión al empezar a hablarse del concepto de *desarrollo sostenible*, que adquiere fuerza política tras la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente que se celebró en Río de Janeiro en 1992. Desde esta nueva perspectiva, el desarrollo es un concepto integral que une a la vertiente puramente económica, la social y medioambiental.

En el Plan 3E-2005, la energía pasa a ocupar un lugar preferente de la política industrial en la medida que ésta se entiende como un factor dinamizador clave de inversiones empresariales tanto en el propio sector energético, como en el resto de sectores empresariales para implantar mejoras de producto y, especialmente de proceso, que tienen que ver con el mejor uso y más eficiente de la energía. En este sentido, en 1996 se crea el Cluster de la Energía que tiene como objetivo impulsar la cooperación empresarial para aprovechar oportunidades de desarrollo empresarial en el campo de la energía.

A pesar de estos factores, el nuevo plan no supone un cambio drástico y es más un refuerzo, alineamiento y consolidación de los fundamentos básicos del anterior Plan 3E al horizonte 2005; se apuesta por el ahorro y la eficiencia energética, por el gas, principalmente, y también por las energías renovables como principal factor de diversificación energética y se consolida la decisión de avanzar en el autoabastecimiento de energía eléctrica mediante generación autóctona con una apuesta además de por las renovables, por el aprovechamiento del gas en plantas de cogeneración y en plantas de ciclo combinado de alta eficiencia.

Plan 3E-2010. El despegue de las renovables

Siguiendo la pauta establecida en la estrategia energética de Euskadi 2005, en el año 2006 tocaba reformular la estrategia y ampliar el horizonte de la misma al año 2010. El documento que se conoce como Plan 3E-2010 se redactó y aprobó con este objetivo y recoge las directrices, objetivos e instrumentos de la política energética vasca que siguen vigentes en la actualidad.

El Plan 3E-2010 mantiene los ejes directores de la política energética vasca. En primer lugar, refuerza el compromiso con la eficiencia energética con el objetivo de estar a la vanguardia en el uso racional de la energía, como elemento clave para mejorar la competitividad del tejido empresarial y como vector fundamental de la mejora ambiental.

En segundo lugar, avanza sustancialmente en la política de diversificación y aprovechamiento de recursos energéticos propios, en concreto el aprovechamiento de las energías renovables que deberían llegar a cubrir en 2010 el 12% de las necesidades energéticas totales.

En tercer lugar, se apuesta por el autoabastecimiento eléctrico, sumando a la producción eléctrica renovable (3.020 GWh en 2010, con un incremento respecto al 2000 de más del 600% para llegar al 15% de la demanda eléctrica total), el esfuerzo en cogeneración (2.830 GWh en 2010 con un incremento del 64,5% respecto al 2000 para llegar al 14% de la demanda eléctrica total) y, sobre todo, la proveniente de plantas de generación de electricidad, en centrales termoeléctricas de ciclo combinado con alimentación de gas natural (16.710 GWh en 2010 con un incremento de más del 500% para llegar al 85% de la demanda eléctrica).

En cuarto lugar, en el 3E-2010 se constata la vertebración e integración directa de la política energética con la mejora del medio ambiente que, por otra parte, había estado presente desde el primer Plan. El Plan energético se integra en los principios directores de la política ambiental vasca reflejados en la Ley General de Protección del Medio Ambiente³ y de un modo más operativo en la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020 y el Programa Marco Ambiental 2002-2006 que la desarrolla.

En el Plan 3E-2010 son la combinación de las actuaciones previstas las que se aunaban para marcar un ambicioso objetivo de limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero relacionados con la energía: +11% respecto al año 1990, lo cual era perfectamente compatible con los compromisos establecidos para España en el Protocolo de Kioto (+15% de incremento de emisiones respecto al año base).

Desde el Plan 3E-2005, la política energética era una pieza fundamental de la política industrial y de promoción de la competitividad empresarial, pero el Plan 3E-2010 incorpora además una nueva vertiente que ofrece más contenido y perspectiva de largo plazo a esta dimensión de la política energética en base al impulso de la I+D+i.

- Nuevos desarrollos y planes de innovación en el uso racional y eficiente de la energía en el conjunto de sectores económicos, así como en la edificación y en las economías domésticas, como un vector imprescindible para alcanzar los ambiciosos objetivos establecidos por el Plan en este campo y que lógicamente derivarían en importantes mejoras de proceso y ahorros de costes para las empresas vascas.⁴
- Contribución al desarrollo tecnológico para la implantación y progreso de las energías renovables en las que se establecen audaces objetivos. Estos avances se convierten además en un cimiento singular para el posicionamiento

³ Ley 3/1988. Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

⁴ Es preciso tener en cuenta que en este período ya se habían incorporado grandes avances en ahorro y eficiencia energética en los sectores más intensivos en energía de la industria y que para progresar significativamente en este campo se precisaban nuevos desarrollos tecnológicos y soluciones más coste eficientes.

competitivo de las empresas vascas en importantes nichos de actividad tanto en la generación de energía, como en subsectores aguas abajo de componentes, suministros y tecnología que tienen un mercado global.

- Desarrollo de I+D en el sector de bienes de equipo energético que es uno de los principales sectores industriales de la economía vasca.
- Investigación estratégica a medio y largo plazo para aprovechar nuevas fuentes de energía en el futuro (energía marina, pilas de combustibles y almacenamiento de energía, minieólica, etc.) y para situar a las empresas vascas ante nuevos nichos y *clusters* de oportunidad a escala global.

4. EVOLUCIÓN DE LA REALIDAD ENERGÉTICA VASCA

4.1. Treinta años para una gran transformación de la realidad energética vasca

Los planes y programas puestos en marcha han dado un vuelco a la realidad energética vasca.

- Se ha conseguido un sistema económico más eficiente energéticamente del que el principal exponente es el sector industrial. Sin embargo, los sectores de transportes y las economías domésticas tienen pendiente un gran reto de ahorro y eficiencia energética.
- El gas se ha convertido en la principal fuente de energía en detrimento de los derivados del petróleo y los combustibles fósiles, configurando un sistema energético más diversificado y seguro.
- Se han reducido considerablemente las importaciones de electricidad, con la puesta en marcha de un sistema moderno y avanzado de generación eléctrica basada en el gas natural.
- A pesar de los esfuerzos realizados, las renovables no han encontrado el hueco deseado en el sistema energético vasco, si bien parece que se están poniendo las bases para que esto pueda ser así.
- La transformación del modelo energético ha tenido como consecuencia en una importante disminución de los impactos medioambientales y se está camino de cumplir los compromisos de limitación de emisiones de gases de efecto invernadero.

En los epígrafes siguientes se cuantifican los avances descritos.

4.2. Ahorro y eficiencia energética

El ahorro y la eficiencia ha sido el pilar orientador básico de la totalidad de la política energética vasca. De 1980 a 2008 el consumo de energía final para usos energéticos se incrementa un 27,1% y pasa de 4.512 a 5.757 miles de tep. En el mismo período el PIB real del País Vasco se incrementa en un 132%, lo que supone una ra-

dical mejora de la intensidad energética (energía consumida sobre PIB) de la economía vasca: se precisa un 81% veces menos energía para producir la misma cantidad de PIB (ver gráficos n.º 1 y 2).

Gráfico n.º 1. **EVOLUCIÓN DEL CONSUMO FINAL ENERGÉTICO Y EL PIB REAL DEL PAÍS VASCO (1994-1998)**
(Índice 1980=100)

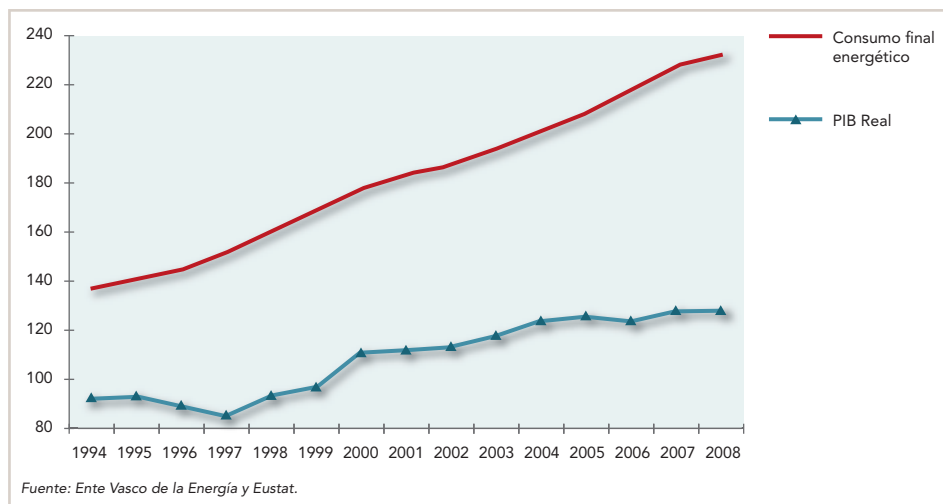
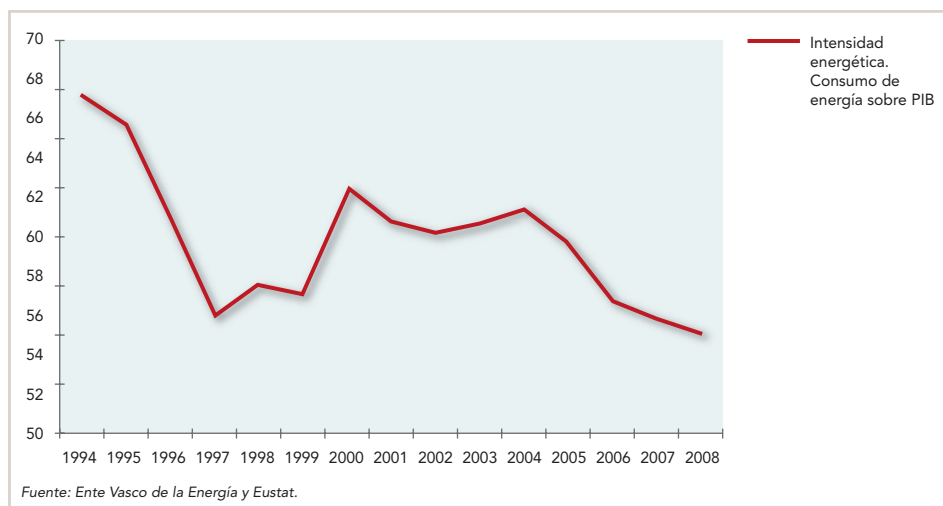


Gráfico n.º 2. **EVOLUCIÓN DE LA INTENSIDAD ENERGÉTICA EN EL PAÍS VASCO (1994-2008)**
(Índice 1980=100)



Más de la mitad de la mejora de la intensidad energética global se consigue antes de 1990 y en 1997, coincidiendo con el cierre de Altos Hornos de Bizkaia, se llega casi a la cifra record. A partir de esta fecha, la intensidad energética se estabiliza (con ligeras subidas y bajadas) y habría que esperar hasta el año 2008, para superar los niveles previos.

Además de las políticas energéticas activas llevadas a cabo, entre las causas que explican la sorprendente mejora de la eficiencia energética de la economía vasca se pueden citar:

- El proceso de reestructuración del conjunto de la industria vasca que desembocó en el cierre de muchas empresas en sectores particularmente intensivos en energía y el aumento del peso de las actividades de servicios. El nivel de producción industrial de 1980 no se recupera hasta 1988, mientras que la intensidad energética de la industria, por el contrario, mejora casi un 37% durante los años 80 para superar el 118% en 1997 con el cierre de Altos Hornos de Bizkaia.
- Las inversiones en eficiencia energética de las empresas que acompañaron un ciclo de mejora de la productividad de la industria vasca. La industria vasca creció entre 1990 a 2008 más de un 95% en términos reales, acompañada también de un notable progreso de la eficiencia energética que mejora más del 81% en el mismo período (ver gráficos n.º 3 y 4).

Gráfico n.º 3, **EVOLUCIÓN DEL VAB INDUSTRIAL Y LA INTENSIDAD ENERGÉTICA INDUSTRIAL DE LA ECONOMÍA VASCA (1980-2008)**
(Índices 1980=100)

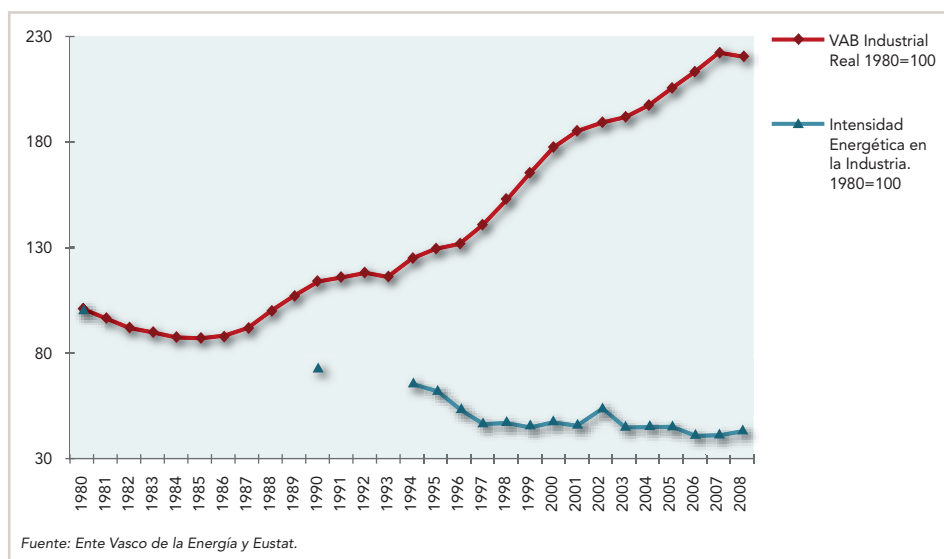
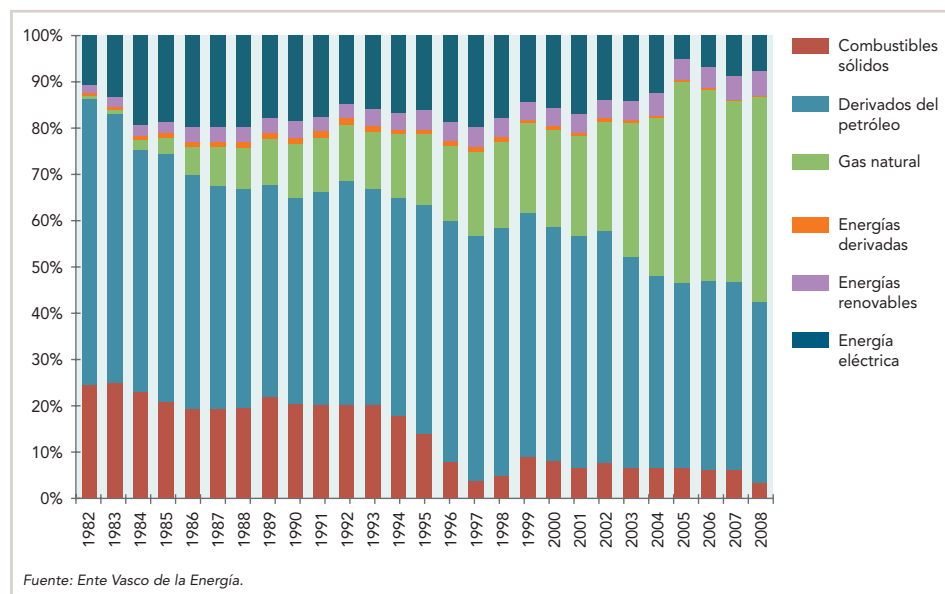


Gráfico n.º 4. **EVOLUCIÓN DE LA ENERGÍA DISPONIBLE PARA EL CONSUMO INTERIOR BRUTO EN EL PAÍS VASCO (1982-2008)**
(Reparto por tipos de energía)



— Los elevados precios de la energía: en 1985 los precios reales del crudo eran un 71,3% más elevados que en 1975.⁵

A pesar de las mejoras de la intensidad energética, el fuerte incremento de la renta per cápita de las familias (entre 1985 y 2008 el PIB real per cápita se multiplica por 2,4) y los relativamente bajos precios de la energía derivan a partir de 1985 en un incremento notable del consumo de energía, principalmente en el transporte y en el hogar (entre 1980 y 2008, ambos consumos per cápita se duplican; el primero pasa de 0,44 a 0,88 tep/habitante y el segundo de 0,15 a 0,29 tep).

4.3. La gasificación. El motor de la diversificación energética

En consonancia con los objetivos marcados en los planes energéticos, la estructura energética vasca cambia radicalmente. Se consigue deversificar las fuentes de suministro de energía, incorporando de un modo decidido y progresivo el gas natural. En 1982 la participación del gas natural en el País Vasco era pura-

⁵ Datos de precios reales del crudo; *First Purchase Price*. Fuente: Energy Information Administration. *Annual Energy Review* 2008. http://www.eia.doe.gov/emeu/aer/pdf/pages/sec5_45.pdf

mente testimonial con 26,3 Ktep disponibles para el consumo final, que no llegaban al 1% del total. En 2008, tras un gran esfuerzo y un intensivo proceso de inversión pública en gasificación (creación de redes, provisión de infraestructuras de almacenamiento y provisión de servicios) que ha sido acompañado por la iniciativa privada, el gas es la principal fuente de energía en el País Vasco (44,2% de la energía disponible para el consumo final), por encima de los derivados del petróleo (39,3%)

La aportación del gas a la diversificación energética vasca va, más allá de la disminución intrínseca del riesgo de desabastecimiento por la incorporación de una fuente adicional de suministro y supone un considerable incremento de la seguridad energética ya que se trata de un combustible más abundante y menos concentrado geográficamente que el petróleo.⁶ Hasta el año 2003, y con la excepción del gas de los yacimientos Gaviota y Albatros cuya extracción finalizó en 1996, el gas llegaba al País Vasco a través del gasoducto de Enagas que unía al País Vasco a la red gasista peninsular. En 2003, con la participación del EVE se pone en marcha Bahía de Bizkaia Gas en el puerto de Bilbao para la importación de gas licuado (GNL) y regasificación. Esta planta añade una fuente adicional de aporte de gas a la red, facilita un suministro más diversificado, añade mayor robustez a la red gasista española y, quizás lo más relevante, dota al País Vasco de una posición más central en el conjunto de la red de gas peninsular. Por otro lado, el yacimiento Gaviota funciona como el mayor almacenamiento estratégico de gas natural, lo cual incrementa considerablemente la garantía de suministro.

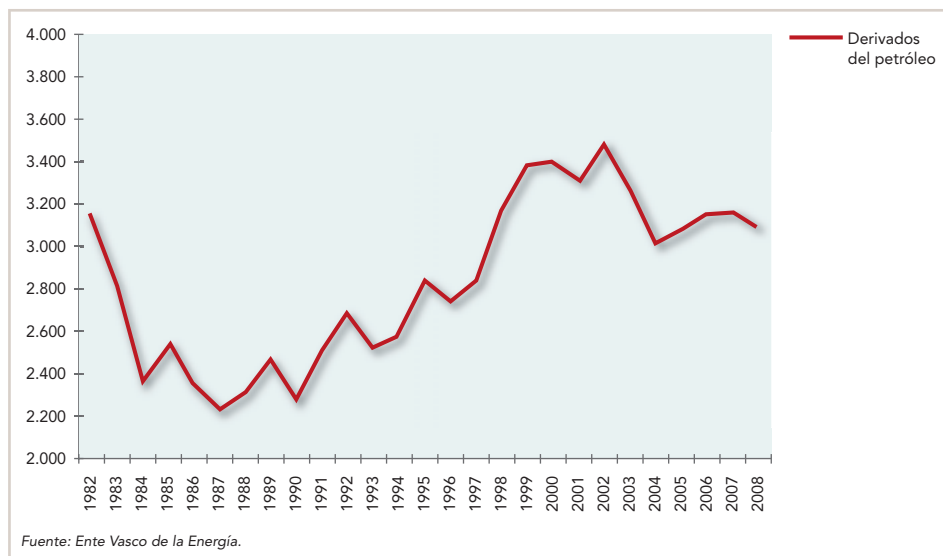
Estrechamente unido al protagonismo del gas, se encuentra la pérdida de peso específico de los derivados del petróleo, que pasan de ser el 61,8% del total en 1982, al 39,3% en 2008. La pérdida de peso específico va unida también a una caída en términos absolutos que no es muy abultada por el rápido incremento del consumo de derivados del petróleo en el sector transporte a partir de 1987. De 1982 a 1987, momento en el que se alcanza el mínimo, el consumo de derivados del petróleo disminuye casi un 30%, pasando de 3.140 ktep a 2.232 Ktep. A partir de ese año se inicia una tendencia creciente con importantes variaciones cíclicas que alcanza su máximo en 2002 con un consumo de 3.481 Ktep (que supera el consumo de 1982 en un 10,8%). En este año, surge una nueva tendencia decreciente que nos deja en 2008 con un consumo de 3.091 Ktep, ligeramente por debajo (un 1,5%) del consumo inicial del período en 1982.

Como muestran las cifras, la dependencia del petróleo de la economía vasca disminuye considerablemente (un 36,5%). A esta dependencia objetiva, habría que aña-

⁶ Los recursos mundiales de gas natural están concentrados en pocos países, pero el origen del gas consumido en el País Vasco cuenta, en base a contratos de suministro, de un *mix* muy repartido entre procedencias diversas: Nigeria, Venezuela, Trinidad y Tobago, Egipto, Golfo Pérsico, Libia, Argelia, entre otros.

dir otra tanto o más importante que se produce por el uso que se da a los derivados del petróleo que pasan de ser una energía con un uso transversal en el conjunto de la economía, a estar fuertemente concentrado en el sector transporte (82% del consumo final energético en 2008, 33,8% en 1982).

Gráfico n.º 5. **EVOLUCIÓN DE LOS DERIVADOS DEL PETRÓLEO DISPONIBLES PARA EL CONSUMO INTERIOR BRUTO EN EL PAÍS VASCO (1982-2008)**
(en ktep)



Los combustibles sólidos han pasado de una posición relevante con casi la cuarta parte de la demanda energética en 1982, a una testimonial que sobrepasa ligeramente el 3% de la demanda y que está ligada a la producción de energía eléctrica en la central térmica de Pasaia (70% del total) y a una limitada utilización directa en la industria (24% del total). Por sus emisiones de gases de efecto invernadero y su impacto medioambiental, la central térmica de Pasaia es muy probable que no tenga garantizada su supervivencia a medio, y largo plazo.

Las energías renovables han crecido ininterrumpidamente en participación (pasan de ser el 3% de la demanda de energía en 1982 al 5,4% en 2008), pero no han conseguido un hueco significativo como se proponía en el Plan 3E 2010; (llegar al 12% de la demanda energética). La producción primaria renovable en Euskadi en el año 2008 fue de 426 ktep, cantidad de la que la biomasa constituye un 83,4%, la hidroeléctrica un 8,6% y la eólica un 7,2%.

En la apuesta por las renovables, la energía eólica, cuya tecnología había despegado notablemente,⁷ tenía un papel estelar. Con ella se esperaba llegar a una potencia instalada de 624 MW y a una participación del 14% del aprovechamiento total de energía renovable. La implantación de la eólica, sin embargo, ha encontrado serias dificultades (30,5 ktep en 2008 frente 138 ktep planificados para 2010) institucionales y políticas para el desarrollo del Plan Territorial Sectorial (PTS) de la energía eólica,⁸ con debates, sobre la defensa medioambiental falaces en la mayoría de los casos.

En 2010 se ha firmado el «Pacto Eólico» entre los Departamentos de Industria, Innovación, Comercio y Turismo y de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, del Gobierno Vasco junto con las Diputaciones de Bizkaia y Gipuzkoa, y la Comisión Ejecutiva de la Asociación de Municipios Vascos (Eudel). En el Pacto se establecen los principios para el desarrollo de las energías renovables y, en particular, de la eólica para impulsar el desarrollo de éstas, teniendo en cuenta la preservación de los espacios naturales y con la voluntad de conseguir el objetivo marcado por la Unión Europea de 20% del consumo final de energía de renovables en 2020.

Por otro lado, tanto la biomasa como los biocombustibles tampoco han avanzado al ritmo esperado. En el primer caso, las causas (en 2008, 312 ktep frente a los 628 ktep planificados a 2010) se pueden achacar a las dificultades para encontrar un modelo de explotación económicamente sostenible para las plantas de aprovechamiento energético de la biomasa vegetal. En el caso de los biocombustibles, su retraso en la implantación (2% del consumo total de carburantes; 44 ktep, frente 177 planificados) está causado por la falta de un sistema regulatorio a nivel estatal que impulse la mezcla de los biocombustibles (biodiesel y bioetanol), con los combustibles tradicionales derivados del petróleo,⁹ para facilitar su utilización por parte de los usuarios finales.

4.4. La generación de electricidad

La generación de electricidad es otra de las grandes transformaciones del sistema energético vasco. Las importaciones de energía eléctrica se duplican con el crecimiento de la demanda hasta el año 2001 (pasan de 552, 5 ktep en 1982 a 1.121,6 ktep en 2001). Y es a partir de este año y con la progresiva puesta en marcha de nuevas plantas térmicas de ciclo combinado, cuando las importaciones decrecen rápida-

⁷ La energía eólica no tenía un gran desarrollo en el País Vasco ya que en el año 2000 estaba en funcionamiento un único parque eólico, Elgea, con una potencia instalada de 27 MW y una producción anual de 80 millones de kWh.

⁸ El PTS eólico se aprueba en 2002 e identifica los lugares con posibilidad de aprovechamiento eólico; señalándose un total de 29 emplazamientos con un potencial 1.300 MW.

⁹ Desde la perspectiva de la producción de biocombustibles, en el País Vasco se ha creado un *microcluster* de empresas de producción de biodiesel, referente a nivel estatal.

mente, alcanzándose la cota mínima en 2005 (393,9 ktep; 5,1% de la demanda energética) y manteniéndose los años siguientes en alrededor de los 600 ktep (606,2 ktep; 7,7% de la demanda energética en 2008).

Por lo que respecta al objetivo concreto establecido en el Plan 3E-2010, no parece que se vaya a conseguir llegar a la autosuficiencia en energía eléctrica. Sin embargo, el resultado alcanzado en 2008 (tasa de autoabastecimiento eléctrico del 65,5%) resulta un gran avance en la dirección fijada, si se tiene en cuenta que desde 2000 a 2008 se produce un incremento muy notable de la demanda; crece un 61,8% con una tasa media anual de casi el 5%.

Gráfico n.º 6. **ESTRUCTURA DE LA DEMANDA DE ENERGÍA POR TIPO DE ENERGÍA Y EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE ELECTRICIDAD EN EL PAÍS VASCO (1982-2008)**

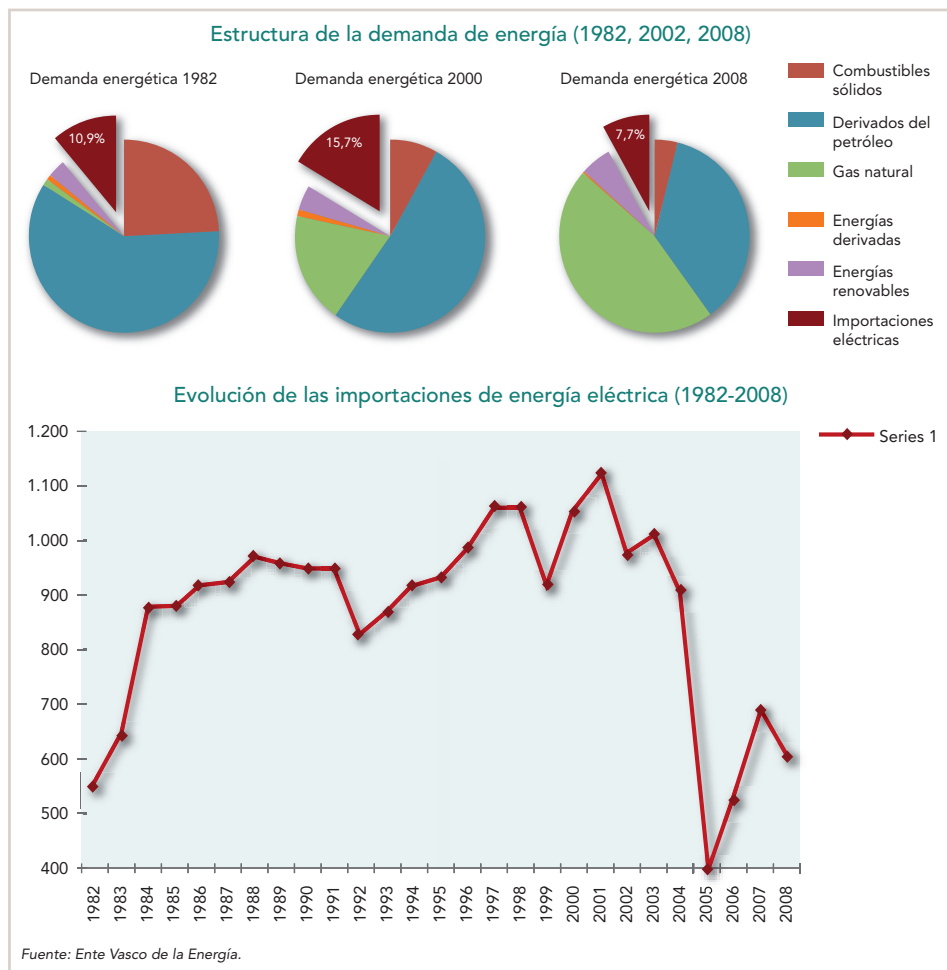
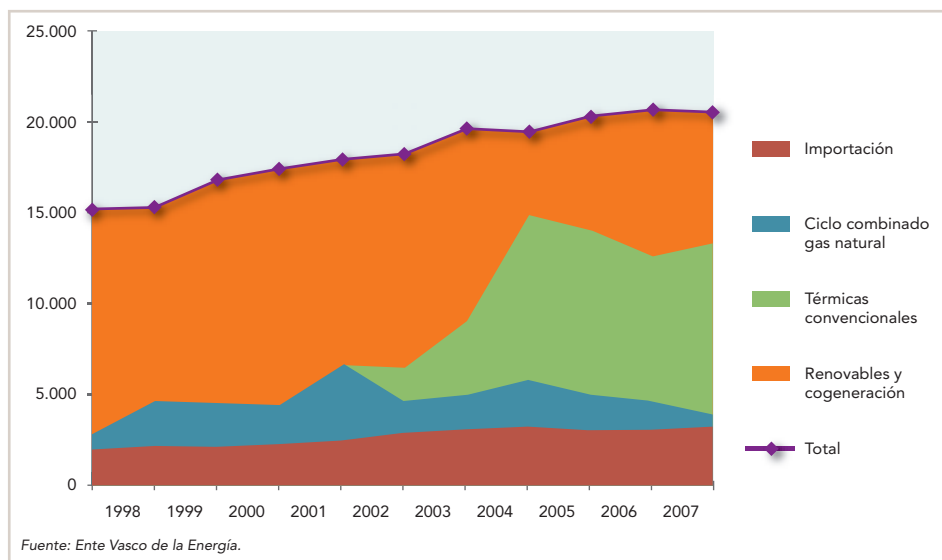


Gráfico n.º 7. **EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA ELÉCTRICA EN EL PAÍS VASCO
Y REPARTO POR USOS (1998-2008)**
(GWh)



4.5. El medio ambiente y la energía

A pesar de no ser su principal inspirador, el objetivo medioambiental ha sido un eje que ha estado presente en la elaboración de la política energética vasca y con una importancia creciente a lo largo de los últimos treinta años. Desde el primero al último plan, los aspectos medioambientales han tenido su lugar y resulta incontestable que las actuaciones llevadas a cabo han derivado en mejoras sustanciales del estado del medio ambiente.

La relación más patente son los esfuerzos realizados en ahorro y eficiencia energética que además de la lógica disminución de las emisiones de gases contaminantes, evitan otros efectos colaterales del consumo energético, como la ocupación de espacio, los efectos barrera, la afección paisajista, etc. que se producen en el conjunto de la cadena energética desde la producción al consumo, pasando por la distribución y transporte. Hoy más que nunca tanto los administradores de la política energética, como los de la medioambiental tienen un principio claro, «la mejor energía es la que no se consume».

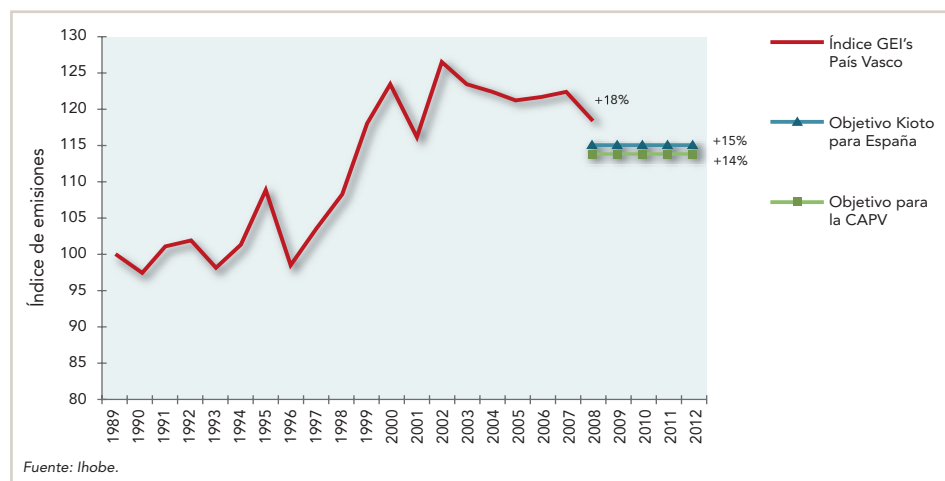
La diversificación de fuentes de energía en el País Vasco también se traduce en importantes dividendos ambientales. Por un lado, la transición de petróleo al gas en las empresas y la economías domésticas ha producido mejoras sustanciales de los índices de calidad del aire, que en muchos casos han facilitado también la acometida de mejoras tecnológicas que han dado lugar a procesos energéticos más eficientes y ahorradores de energía. Por otro, la producción autóctona de energía eléctrica tanto

por cogeneración, como por la incorporación de centrales termoeléctricas de ciclo combinado implica notables mejoras ambientales¹⁰ netas tanto por la sustitución de plantas térmicas convencionales y de importaciones, en ambos casos mucho más contaminantes y menos eficientes, como por la disminución de las pérdidas de energía por el transporte de la misma. La utilización de gas, junto a gasolinas y gasóleos con menor contenido de azufre y las mayores restricciones impuestas al proceso de refinado han hecho que las emisiones de SO₂ disminuyan un 54% desde 1990 a 2006.

Las mejoras ambientales por la utilización de energía renovable son las que a pesar de tener una lectura medioambiental más clara ya que sustituyen energías convencionales más contaminantes y emisoras netas de gases de efecto invernadero a la atmósfera, son las que han experimentado una mayor contestación social y política a su implantación.¹¹

Respecto a los gases de efecto invernadero causante del cambio climático, el País Vasco se encuentra en la actualidad en disposición de cumplir los compromisos tanto del Plan 3E2010, como los del Plan Vasco de Lucha contra el Cambio Climático 2008-2012 ya que a pesar de que en 2008 estaba en un +18% respecto a 1990 (el objetivo es +14% respecto a 1990), parece haberse consolidado una senda decreciente de emisiones que se verá claramente consolidada por la recesión económica (ver gráfico n.º 8).

Gráfico n.º 8. **EVOLUCIÓN DE LAS EMISIONES TOTALES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO EN EL PAÍS VASCO (1990-2008)**
(Índice 1990=100)



¹⁰ La instalación de plantas de ciclo combinado ha generado movimientos locales de contestación y protesta en base a los efectos medioambientales en la zona. El ejemplo más claro, quizás sea el de la planta de Amorebieta en el que incluso se llegó a realizar un plebiscito municipal sobre el proyecto.

¹¹ Buenos ejemplos son las plantas de residuos sólidos urbanos, los conflictos de las plantas minihidráulicas y, muy especialmente, el desarrollo de los parques eólicos.

5. NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LA POLÍTICA ENERGÉTICA

5.1. Orientaciones estratégicas para una nueva política energética

Teniendo en cuenta la creciente dependencia de la economía mundial de los combustibles fósiles se vislumbra un escenario verosímil de precios elevados y crecientes de la energía y serios problemas de abastecimiento energético. La utilización de estos combustibles es, además, la causante principal de la crisis climática de la que se prevén gravísimas consecuencias económicas, sociales y medioambientales¹², si no se toman medidas urgentes de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero¹³.

Disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero pasa por acuerdos internacionales más audaces que los alcanzados hasta el momento¹⁴ en los que tanto los países desarrollados, en particular los Estados Unidos, por su patente responsabilidad en la generación del cambio climático, como los grandes países emergentes (China, India y Brasil) en los que se prevén los principales crecimientos de emisiones en los próximos años, tendrán que asumir el liderazgo y la responsabilidad que se les demanda, teniendo en cuenta que una acción temprana y decidida contra el cambio climático será una inversión rentable globalmente de la que todos saldrán ganando a largo plazo.

A escala local, este gran reto implica que el País Vasco se tiene que preparar para apoyar con eficacia y eficiencia los acuerdos internacionales de mitigación de gases de efecto invernadero. Europa ya ha hecho público su compromiso de «20-20-20» sobre el cambio climático que consiste en una reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero, una cuota del 20% de energías renovables en el consumo final y un ahorro del 20% en la demanda futura de energía de aquí al año 2020. Estos objetivos, si bien no son directamente vinculantes para Euskadi¹⁵, sí marcan una tendencia y un compromiso que se deberá notar claramente en su política energética.

Pero el reto real no puede emanar únicamente de los acuerdos internacionales, sino del convencimiento real de que la competitividad de las empresas y la calidad

¹² El informe Stern estima los costes de la estabilización de los gases invernadero a niveles de 500-550 ppm de CO₂ equivalente, en aproximadamente el 1% del PIB global anual para el año 2050. Los costes de no actuar, por el contrario, los evalúa entre el 5 y el 20%.

¹³ En su escenario de referencia, la IEA considera una subida de los precios reales del petróleo de un 91,6% entre 2009 y 2030, con incrementos nominales que más que triplican los precios actuales. Dicha organización explicita la revolución necesaria en su «Escenario 450» que se construye bajo el supuesto de una estabilización de la concentración de gases de efecto invernadero en 450 ppm de CO₂ equivalente. Según el Intergubernamental Panel of Climate Change (IPCC), esta concentración ofrece una probabilidad del 50% de detener el incremento de temperatura de la atmósfera en unos 2° C, cuando en el escenario de referencia, el incremento previsto de temperatura supera los 6° C.

¹⁴ La COP 15, celebrada en Copenhage en Diciembre de 2009 no llegó más allá de un acuerdo de intenciones de los países participantes para no sobrepasar la temperatura en 2° C, pero sin un plan claro sobre cómo alcanzar las metas.

¹⁵ Los compromisos europeos son para los Estados miembros que a través de sus correspondientes políticas energéticas inciden en sus regiones en base a las competencias transferidas, como es el caso del País Vasco.

de vida de los ciudadanos dependerán del grado de éxito que se consiga en crear un nuevo sistema de producción y utilización de la energía.

La situación económica y social es, a pesar de la crisis actual, mucho mejor que la que teníamos en los años setenta del siglo pasado, pero el reto es de la misma naturaleza. En aquél momento la crisis pilló a Euskadi por sorpresa y sin experiencia. Ahora, nadie puede alegar que no estaba avisado. Entonces, y a pesar de las serias dificultades por las que atravesaba la economía, hubo capacidad para desarrollar ambiciosas políticas energéticas. Ahora se tendrá que poner en marcha todo el ingenio, capacidades y recursos disponibles para descarbonizar la economía y ser menos dependientes de los combustibles fósiles.

A continuación se exponen las que se consideran las prioridades en el reto de construir una economía baja en carbono:

1. Avanzar hacia un nuevo modelo de gobernanza capaz de alinear los intereses y preocupaciones de los múltiples agentes públicos y privados que operan en el campo de la energía.
2. Bascular las nuevas medidas de política energética hacia la demanda y utilización de la energía.
3. Centrarse en la producción de energía de fuentes renovables.
4. Aprovechar la transformación global del modelo energético como vector de desarrollo tecnológico y posicionamiento empresarial.

5.2. Necesidad de un nuevo modelo de gobernanza

La política energética vasca se puede describir como la historia de una profunda transformación. El País Vasco ha cambiado rápidamente, pero el entorno al que se enfrenta lo ha hecho aún más deprisa y nos encontramos con un modelo energético, basado en los combustibles fósiles, caduco y sin futuro que tenemos la imprescindible obligación de cambiar con urgencia.

Para esto no vale una evolución con pequeños cambios marginales, el País Vasco tiene que afrontar un nuevo ciclo de política energética y prepararse para grandes cambios si realmente quiere configurar una economía baja en carbono en los próximos treinta años.

El más importante de todos ellos, entender que la magnitud del reto exige un modelo de gobernanza diferente que integre de un modo cooperativo múltiples políticas que emanan del Gobierno Vasco y el resto de instituciones que actúan en el País Vasco, incluida la Administración General del Estado y la Unión Europea. Poco se podrá hacer desde el ámbito exclusivamente energético, porque los cambios afectan al modelo industrial, por supuesto, pero también al modo de organizar los transportes, a la planificación medio ambiental, a la ordenación de los usos del territorio, al modelo e inversiones en infraestructuras físicas, incluida la vivienda, a los incentivos a los agentes que se marcan en el modelo fiscal y, lo más importante de todo, a

los valores y el modo de pensar de las personas que son, en definitiva, las que toman las decisiones más importantes: cómo vivir, como comprar, cómo utilizar la energía, cómo desplazarse, etc.

5.3. Centrarse en la demanda de energía

La transformación del modelo energético exige que la política energética se vuelque en la demanda y en disminuir el consumo de energía. Como se ha explicado, en los últimos treinta años se ha conseguido ser mucho más eficiente, en los próximos treinta tendremos que multiplicar nuestra eficiencia y además invertir la tendencia del consumo energético ya que de poco sirven los avances si nuestros hábitos nos llevan a consumir cada vez más energía.

Si se compara la estructura energética de 1990 y de 2008 (ver cuadro n.º 1), se aprecia que el incremento de consumo tiene su origen en el transporte (994,3 ktep), y en menor medida en los servicios (293,6 ktep) y en el sector residencial (227,5 ktep) que han crecido de modo intenso estos años. Sin embargo, la industria, principal consumidor de energía tiene estabilizado su consumo y ha crecido a una tasa anual media que no llega al medio punto porcentual.

Cuadro n.º 1. **EVOLUCIÓN DEL CONSUMO FINAL DE ENERGÍA POR SECTORES EN EL PAÍS VASCO (1990-2008)**
(en ktep)

	1990	% total	2008	% total	Δ % 1990 2008	Δ % medio 1990 2008
Industria	2.492,2	41,2	2.683,9	34,6	7,7	0,4
Transporte	911,2	15,1	1.905,6	24,5	109,1	4,2
Agricultura y Pesca	93,1	1,5	89,8	1,2	-3,5	-0,2
Servicios	159,0	2,6	452,6	5,8	184,7	6,0
Residencial	396,9	6,6	624,4	8,0	57,3	2,5
Total	6.042,4	100,0	7.764,3	100,0	28,5	1,4

Fuente: Ente Vasco de la Energía.

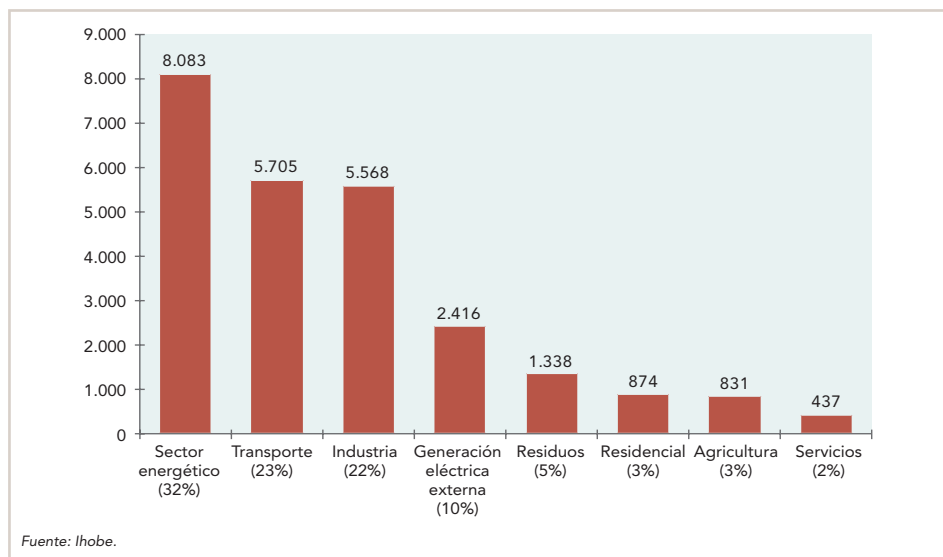
Los grandes ahorros energéticos y los más evidentes en los sectores más intensivos en energía de la industria ya se han producido y ahora quedan microactuaciones más complejas en el resto de sectores en los que la energía no tiene un peso muy relevante en la cuenta de resultados. En estos sectores, la clave, se encuentra en establecer los incentivos adecuados para que los empresarios encuentren rentables las actuaciones a favor del ahorro y la eficiencia energética tanto las que suponen cambios de actitud, como las que demandan inversiones.

Estos incentivos se formarán en base a la combinación de actuaciones relacionadas, por un lado, con la provisión de información a los agentes y, por otro, con la implantación de un sistema regulatorio que impulse la realización de auditorías energéticas cuyas recomendaciones sean de obligado cumplimiento, siempre que las medidas tengan un nivel de rentabilidad aceptable. Ambos elementos ayudarán a consolidar un mercado para empresas de servicios energéticos que en buena medida serán los catalizadores necesarios del ahorro y la eficiencia en este tipo de sectores. Empresa por empresa es muy difícil encontrar la masa crítica necesaria, pero sí será posible si se mira conjuntamente y se consigue aprovechar las ventajas de escala en base a la especialización de estas empresas de servicios.

Por supuesto, las empresas en sectores intensivos en energía tienen que continuar en la misma línea e incorporar los últimos avances, utilizando en cada momento la tecnología y los procesos más adecuados desde la perspectiva energética en base a la innovación.

Además, tenemos que cambiar el modelo de movilidad y de desplazamiento de personas y mercancías. El transporte ha superado a la industria en emisiones de gases de efecto invernadero (5.705 toneladas de CO₂ equivalente, frente 5.568 de la industria en 2008; ver gráfico n.º 9) y la tendencia que hemos seguido es sencillamente insostenible. A las tasas de crecimiento actuales, el consumo de energía del sector transporte igualaría al actual de la industria para 2016 y duplicaría su consumo para 2025, con un tremendo impacto en el grado de dependencia del petróleo y, por supuesto, en las emisiones de gases de efecto invernadero.

Gráfico n.º 9. **EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO EN EL PAÍS VASCO (2008)**
(Toneladas de CO₂ equivalentes)



Para cambiar la tendencia, el transporte por carretera tiene que percibir los costes reales de uso de las infraestructuras y su impacto en el medio ambiente y desde la política de construcción de infraestructuras, sería preciso dar una prioridad absoluta al ferrocarril frente a la carretera.

Si bien los servicios tienen una participación pequeña en el consumo energético total (6% en 2008), su consumo crece a un ritmo muy importante, que tiene que ver con el crecimiento de la actividad en este sector (el sector servicios crece un 31,5% en términos reales entre 2000 y 2008 a una tasa media anual del 3,4%). Las limitaciones a la eficiencia y ahorro energéticos en este sector vienen dadas por la atomización y la baja intensidad energética. Las recomendaciones, por tanto, son similares a las señaladas para las empresas industriales de baja intensidad energética y como en ese caso deben estar basadas en la sensibilización de los actores y la participación activa de las empresas de servicios energéticos.

En este sector habría que prestar una especial atención a los servicios de salud y educación en buena medida en manos del sector público que, si bien han dado pasos importantes en la mejora de la eficiencia y el uso de la energía, todavía cuentan con un importante margen de mejora, en base al desarrollo de planes sectoriales específicos.

Finalmente, el sector residencial es otro de los que cuenta con un importante potencial de mejora. Su demanda de energía crece a un ritmo medio anual (2,6%), acorde con el crecimiento de la renta. Los dos vectores causantes de este incremento son la utilización del vehículo privado y el uso de la energía en la vivienda.

Respecto al vehículo privado, para invertir la tendencia, debemos cambiar nuestra forma de pensar y adaptarnos de un modo progresivo a una movilidad y a un concepto de desarrollo diferentes. Las claves:

- Un urbanismo que prohíba los nuevos desarrollos urbanos fuera de los límites del terreno ya urbanizado y capaz de potenciar con decisión la densificación de los núcleos urbanos consolidados.
- Gestión activa de la demanda de movilidad, especialmente en las ciudades, así como limitaciones a la circulación de vehículos y peajes por uso de las carreteras y el espacio público en función del tipo de vehículo, la zona y la congestión en cada momento.
- Impulso de nuevas formas de utilización de vehículos (compartición), así como la utilización de nuevos modelos de vehículos con bajas emisiones y, en particular, los coches híbridos y eléctricos. En las ciudades, la utilización de la bicicleta y nuevas formas de movilidad, incluido el caminar tienen, también, un gran potencial de desarrollo.

En el caso de la vivienda, la aplicación real y exigente del código técnico de edificación vigente tiene un importante margen de mejora, pero los ahorros más significativos en los próximos años tendrán que venir de la intervención en los edificios existentes vía un nuevo sistema regulatorio que obligue a los propietarios (incluidos

los edificios de empresas) a satisfacer un reglamento y unos estándares exigentes en términos energéticos, cuyo cumplimiento se evaluaría cada cierto número de años¹⁶. Las empresas de servicios energéticos, pueden desempeñar, de nuevo, un papel fundamental en este caso y parece claro que, se precisarán nuevos instrumentos financieros *ad-hoc* para facilitar las inversiones.

5.4. Centrarse en la producción de energía de fuentes renovables

A medio plazo, el sistema energético vasco es fuertemente dependiente de dos fuentes principales; el gas natural (utilizado en las centrales termoeléctricas, 43%; en la industria, 33%; en plantas de cogeneración, 14%; en las economías domésticas, 7%; y en el sector terciario, 3%) y los derivados del petróleo (utilizado en el transporte, 80%; en la industria; 8,3%; en el terciario 5,9%, en el primario 3,5%, y en la producción eléctrica 2,3%).¹⁷

Una economía baja en carbono exige reducir al máximo la dependencia de estos dos combustibles fósiles. En primer lugar, el petróleo, más escaso, de precio más volátil y emisiones de gases de efecto invernadero significativamente mayores, y, en segunda instancia, el gas natural.

Respecto al primero, se debería marcar como primer objetivo reservar el petróleo sólo para aquellos usos que no sean fácilmente sustituibles por el gas, abandonando toda utilización energética del mismo. El objetivo no parece muy complicado, pero para que realmente se avance en esta dirección, debería venir acompañado por cambios en el marco regulatorio.

Otra vía de sustitución de los derivados del petróleo, es la utilización más intensiva de biocombustibles, pugnando por una legislación que obligue a los distribuidores a mezclarlos con los combustibles derivados del petróleo. De este modo sería fácil conseguir el porcentaje de participación del 10% sobre el consumo de gasolina y gasóleo como señalan las directrices europeas. En este caso se debería ser muy estricto con el origen de la materia prima vegetal utilizada para evitar los daños ambientales y sociales que se podrían derivar.¹⁸

Respecto al gas natural, se abren tres vías complementarias entre sí. La primera, consiste en aprovechar al máximo los potenciales energéticos disponibles de fuentes renovables con tecnologías económicamente rentables: avanzando con decisión en la instalación de parques y miniparques eólicos, en plantas de aprovechamiento ener-

¹⁶ El ejemplo de la ciudad de New York para ahorrar energía en los edificios existentes puede servir de referencia véase http://www.nyc.gov/portal/site/nycgov/menuitem.c0935b9a57bb4ef3daf2f1c701c789a0/index.jsp?pageID=mayor_press_release&catID=1194&doc_name=http%3A%2F%2Fwww.nyc.gov%2Fhtml%2Fom%2Fhtml%2F2009b%2Fpr532-09.html&cc=unused1978&rc=1194&ndi=1

¹⁷ Una parte depende también de electricidad importada, cuya tendencia es a desaparecer.

¹⁸ Se ha acusado a los biocombustibles de ser una importante causa de la deforestación de las selvas primarias del planeta y de la escasez y elevados precios mundiales de los alimentos.

gético de residuos vegetales y urbanos; el desarrollo de la fotovoltaica en cubierta y fachadas de edificios tanto residenciales, como industriales y urbanos, el impulso intensivo de instalaciones de solar térmica en los edificios (ver recomendaciones para residencial y terciario) y el aprovechamiento de la energía geotérmica en aquellos lugares en los que exista potencial. El Pacto por la eólica, recientemente firmado, y el II PTS eólico en elaboración deben servir para romper las inercias y sumar a favor de las renovables a todos los frentes institucionales y sociales.

En segundo lugar, por muchos esfuerzos de sustitución que se realicen, parece evidente que el País Vasco seguirá dependiendo del gas para la generación de electricidad durante un buen número de años y, en este sentido, parece oportuno que se apueste por estar a la cabeza de las tecnologías de captura y almacenamiento de carbono, aprovechando las capacidades industriales y tecnológicas disponibles.

Finalmente, será necesario preparar el sistema eléctrico para un nuevo modelo de generación/distribución/consumo de electricidad en base al modelo de redes inteligentes (*smart grids*) en los que la generación está distribuida y todos pueden a la vez que consumir, producir electricidad en base a pequeños equipos. A su vez, este tipo de redes, facilitan un consumo inteligente de energía en base al intercambio de información entre los gestores de red y los consumidores (equipos que consumen energía). Por ejemplo, información de precios para gestionar la demanda de manera instantánea.

Este tipo de redes abren un amplio mundo de posibilidades para una nueva generación de energías renovables (minieólica, microcogeneración, etc.) para la que el País Vasco tiene potencial y capacidades tanto para su utilización, como para su posicionamiento tecnológico. Sin duda, las empresas de servicios energéticos tendrán un amplio campo de desarrollo en este nuevo mundo de las redes inteligentes.

5.5. Aprovechar la transformación global del modelo energético, como vector de desarrollo tecnológico y posicionamiento empresarial

Desde los primeros años, la energía ha sido un importante vector de inversión pública y privada directa. En el Plan 3E2000 las inversiones previstas en el periodo del Plan fueron de 1.682 millones de euros, que pasaron a 2.656 millones de euros en el 3E2005 y a 4.855 millones de euros en el 3E2010. Estas inversiones, además de ir dirigidas a corregir cuellos de botella en el sistema energético, han supuesto un incremento notable de la demanda, con un considerable efecto tractor sobre el conjunto de la economía vasca. Asimismo, la novedad de las primeras transformaciones en el campo del ahorro y la eficiencia energética, como las posteriores en el campo de la gasificación y el desarrollo de las renovables, han resultado un singular catalizador de la innovación empresarial.

El cambio de modelo, hacia una economía baja en carbono, amplía singularmente la perspectiva de la política energética y suma a las inversiones y su impacto en la economía, el potencial de posicionamiento estratégico del tejido empresarial vasco en nichos emergentes de demanda global. Muchas de las tecnologías necesarias para

reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el mundo (50% de reducción para el 2050, según el escenario Blue Map de la IEA) están todavía lejos de ser económicamente rentables, precisan importantes inversiones de I+D hasta 2050¹⁹ y abren muchas oportunidades de desarrollo tecnológico e industrial en los próximos años.

Por su tamaño, el País Vasco no puede apostar en todas las tecnologías, pero sí puede centrar sus objetivos en algunos nichos de producto, tecnología, mercado en los que la confluencia de las capacidades industriales y tecnológicas disponibles ofrezcan mayores probabilidades para un posicionamiento competitivo rápido a nivel internacional.

El CIC Energigune²⁰ es una fundamental clave de la nueva orientación de la política energética que, además de buscar soluciones a los problemas energéticos, tiene que ampliar sus horizontes estratégicos hacia la diversificación del tejido empresarial vasco, avanzado en la consolidación de una industria tecnológicamente avanzada vinculada al desarrollo de las energías alternativas.

Para avanzar rápidamente en esta línea, será necesario seleccionar los nichos concretos y poner en marcha proyectos estratégicos, uniendo las capacidades empresariales, tecnológicas e institucionales y orientando las políticas para facilitar su desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CIC ENERGIGUNE (2009): *Centro de investigación básica de excelencia en tecnologías energéticas*, CIC Energigune.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Unión Europea.
- DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO DEL GOBIERNO VASCO (2002): *Plan Territorial Sectorial (PTS) de la Energía Eólica en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Aprobación definitiva*, Gobierno Vasco, http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-6172/es/contenidos/informacion/plan_energia_eolica/es_8109/plan_energia_eolica.html
- ENTE VASCO DE LA ENERGÍA (1992): *3E-2000 Estrategia energética de Euskadi 2000*, Gobierno Vasco.
- 1997: *Política energética. Plan 3E-2005. Estrategia energética de Euskadi 2005. Marco general de actuación 1996-2005*, Gobierno Vasco.
- 2001: *Hacia un desarrollo energético sostenible. Estrategia energética de Euskadi 2010. Política energética vasca*, Gobierno Vasco.
- ENTE VASCO DE LA ENERGÍA: *Datos energéticos del País Vasco* (varios años).
- ICR CONSULTORES (1981): *Estudio de la política energética en el País Vasco*, Departamento de Industria del Gobierno Vasco, Servicio Central de Publicaciones.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (2008): *Energy technology perspectives 2008. In support of the G8 Plan of Action*, OECD/IEA.
- STERN, N. (2006): *The Stern review: the Economics of Climate Change*, HM treasury, UK Government.

¹⁹ Entre 13.200 y 15.810 miles de millones de dólares según estimaciones de la IEA.

²⁰ Centro de Investigación Cooperativa en el campo de las energías alternativas. Sus líneas de investigación son el almacenamiento de energía, energía solar térmica de alta y media temperatura, energías marinas y bionergías. <http://www.cicenergigune.es>

La política ambiental vasca: pasado, presente y futuro

Este artículo analiza la evolución de la política ambiental vasca en relación con las transformaciones económicas, sociales, institucionales y ambientales vividas en las últimas décadas y plantea los principales retos que tiene ante sí. Para ello, en primer lugar, se presentan desde una perspectiva histórica los principales hitos de la política ambiental en el País Vasco, desde su surgimiento en 1980 hasta la actualidad. En segundo lugar se pasa revista a su articulación institucional, a sus rasgos de funcionamiento, a las cuestiones competenciales —tanto horizontales como verticales— y al modelo de gobernanza. Posteriormente se analiza el nivel de efectividad de la política ambiental en relación con los objetivos definidos en la misma. Por último se presentan las principales tendencias y problemas que se avecinan y las estrategias para hacerles frente.

Artikulu honetan euskal ingurumen-politika aztertzen da, azken hamarkada hauetan bizi izan ditugun eraldaketa ekonomiko, sozial, instituzional eta ingurumen mailakoekin erlazionatuta, eta politika horrek aurre egin beharreko erronka nagusiak aurkezten dira. Horretarako, lehenik Euskadiko ingurumen-politikaren mugarri nagusiak aurkezten dira ikuspuntu historiko batetik, 1980an sortu zenetik gaur egun arte. Bigarrenik, haren erakunde-antolakuntza, funtzionamendu-ezaugarriak, eskumen-auziak —horizontalak zein bertikalak— eta gobernantza-eredua aztertzen dira. Ondoren, ingurumen-politikaren eraginkortasun maila aztertzen da, bertan zehaztutako helburuak erreferentzia hartuta. Azkenik, etorkizun hurbileko joera eta arazo nagusiak aurkezten dira, bai eta haiei aurre egiteko estrategiak ere.

This article analyses the trends in Basque environment policy in relation to the economic, social, institutional and environmental changes that have taken place in recent decades, and looks at the main challenges facing that policy. To that end, it begins by taking a look back at the main milestones of environment policy in the Basque Country from its inception in 1980 to the present day. It then goes on to review the way in which the policy is structured in terms of institutions, its operational features, issues of areas of authority (transverse and vertical) and its model of governance. Next, it analyses how effective environment policy has been in terms of meeting its defined objectives. Finally, the main trends and foreseeable problems are set out along with strategies for tackling them.

Índice

1. Introducción
2. Contexto social, económico e institucional
3. Evolución de la política ambiental vasca
4. Integración de la variable ambiental, coordinación y participación
5. La evolución del estado del medio ambiente en el País Vasco
6. Retos y oportunidades

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Política ambiental vasca, efectividad, retos.

Keywords: Basque environmental policy, effectiveness, challenges.

N.º de clasificación JEL: H23, Q51, Q52.

1. INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico experimentado a escala global en las últimas décadas ha provocado el surgimiento e intensificación de una serie de problemas ambientales que suponen una seria amenaza para el futuro de la Humanidad. La preocupación por el cambio climático, el agujero de la capa de ozono, la pérdida de biodiversidad o el agotamiento de los recursos ha conducido a que las cuestiones ambientales ocupen un papel cada vez más destacado en la agenda política de los gobiernos a todos los niveles.

Del mismo modo, en los próximos años vamos a tener que hacer frente a importantes desafíos de todo tipo. La crisis ecológica global, cuyos máximos exponentes son el agotamiento de los combustibles fósiles, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, las transformaciones en las relaciones de poder a escala mundial,

* Las opiniones expresadas en este artículo corresponden al autor y no se corresponden necesariamente con las de la Comisión Europea o sus servicios. El autor agradece a Alberto de la Peña, Iñaki Bárcena y Joseba Fernández la aportación desinteresada de sus investigaciones y a Alexander Boto sus comentarios, que han contribuido a mejorar este artículo.

los cuestionamientos en torno al sistema financiero y al modelo actual de crecimiento económico, etc., van a condicionar el futuro de la sociedad y del planeta.

Obviamente, el País Vasco ni ha permanecido ni va a permanecer ajeno a estas situaciones. En las últimas décadas, paralelamente a lo acontecido a nivel internacional, la Política Ambiental Vasca (PAV) ha ido cobrando un mayor protagonismo entre las políticas sectoriales del Gobierno Vasco. Así mismo, la superación de los retos ambientales a los que nos enfrentamos pasará necesariamente por intensificar los esfuerzos y aumentar el grado de efectividad de las políticas públicas.

Tradicionalmente la PAV se ha articulado a través de una serie de instrumentos normativos y de planificación que actúan en sus ámbitos competenciales: agua, suelo, aire, ruido, residuos, cambio climático y biodiversidad. En general, la política ambiental se ha definido desde dos perspectivas: una reactiva, que trataría de aportar soluciones a situaciones de deterioro en la calidad ambiental y otra proactiva, orientada a la prevención del daño ambiental y a la protección del medio ambiente.

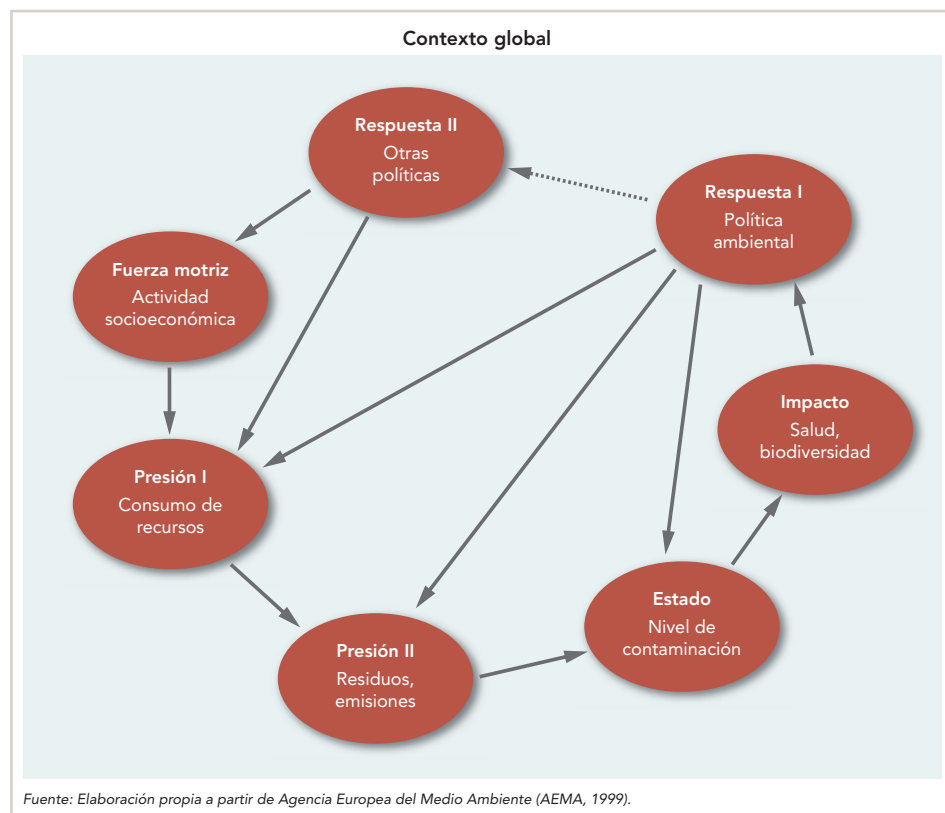
El gráfico n.º 1 representa de forma esquemática la lógica de la política ambiental. Como norma general, el deterioro ambiental surge a causa de la metabolización de los recursos naturales ligada a la actividad socioeconómica. Es decir, las actividades de producción y consumo (Fuerza motriz en gráfico n.º 1) asociadas al funcionamiento del propio sistema socioeconómico conllevan un consumo ingente de recursos naturales (Presión I). Durante los procesos de extracción y consumo de estos recursos se producen alteraciones en el entorno natural y se generan residuos y emisiones (Presión II) que pueden dañar la salud de las personas y los ecosistemas (Impacto). La política ambiental se desplegaría como respuesta a estos impactos y con un triple objetivo: i) tratar de reducir o evitar las presiones ambientales; ii) recuperar el estado del medio ambiente; iii) mitigar los efectos del deterioro ambiental.

Por otro lado, la actividad del sistema socioeconómico está condicionada a su vez por el contenido del resto de políticas (Respuesta II). Esto implica que, en última instancia, el ámbito de actuación de la política ambiental está limitado por sus competencias y, por tanto, en la medida en que el resto de políticas sean capaces de incorporar aspectos ambientales, mayor será la probabilidad de éxito de la política ambiental. Además, todas estas dimensiones están condicionadas por la evolución del contexto global, por lo que siempre habrá variables exógenas que influyen en el sistema pero sobre las cuales no se tiene capacidad de actuación.

En definitiva, la evolución de las variables ambientales y, por tanto, el grado de efectividad de la política ambiental estarán determinados por el contexto socioeconómico, la propia articulación de la política ambiental y el grado de integración y coordinación con otras políticas e instituciones.

En este contexto, el objetivo del presente artículo es múltiple. En primer lugar, analizar la evolución de la PAV en relación con las transformaciones económicas,

Gráfico n.º 1. **INTERRELACIONES ENTRE ACTIVIDAD SOCIOECONÓMICA, MEDIO AMBIENTE Y ACCIÓN POLÍTICA**



sociales, institucionales y ambientales vividas en las últimas décadas. En segundo lugar, pasar revista a su articulación institucional, a sus rasgos de funcionamiento, a las cuestiones competenciales y de coordinación —tanto horizontal como vertical— y al modelo de gobernanza. En tercer lugar, avalar el nivel de efectivos de la política ambiental en relación con los objetivos definidos en la misma y los diferentes indicadores ambientales. Por último, este trabajo pretende ser algo más que un mero análisis de la evolución de la PAV y su nivel de efectividad. El objetivo es ir más allá presentando los principales retos, orientaciones y perspectivas a futuro.

El artículo comienza con una sección en la que se analiza la evolución del contexto socioeconómico vasco de las últimas décadas, se hace especial hincapié en los factores que han condicionado en mayor medida la evolución de la PAV. El apartado 3 presenta una síntesis de la evolución histórica de la PAV, destacando los principales hitos en el camino. La sección 4 se centra en el estudio del grado de integración de la variable ambiental en el resto de políticas. En el apartado 5 se ana-

liza el nivel de efectividad de la PAV a la hora de contribuir a alcanzar los objetivos ambientales establecidos. Finalmente, el último apartado del artículo presenta los principales retos, orientaciones y perspectivas a futuro.

2. CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO E INSTITUCIONAL

Para el correcto funcionamiento del sistema socioeconómico actual es necesario un flujo constante y creciente de materiales y energía capaz de satisfacer las actividades de producción y consumo. La utilización de estos recursos por parte de empresas y hogares genera una serie de problemas ambientales en forma de agotamiento de recursos, emisiones, vertidos, residuos, etc. Estas alteraciones ambientales provocan a su vez daños en la salud humana y en los ecosistemas naturales. El objetivo último de la política ambiental sería poner fin a esta serie de problemas ambientales. Es por esto que, en gran medida, las prioridades de actuación de la política ambiental de una región vendrán determinadas por el contexto socioeconómico, tanto local como global, que afecta a su ámbito competencial.

La economía vasca se ha caracterizado en las últimas décadas por un gran dinamismo. En el período comprendido entre 1980 y 2008 el PIB vasco ha crecido a una tasa media del 3%, con un incremento acumulado del 132%. Al mismo tiempo, la composición del sistema productivo vasco se ha visto alterada en los últimos años. Procesos como la reconversión industrial de los años 80 o la terciarización de la economía han modificado la estructura económica de la región.

Una de las características más relevantes de la economía vasca es la importancia del sector industrial y, dentro de éste, las industrias consideradas como contaminantes, industrias afectadas por la Directiva 96/61/CE (Comisión Europea, 1996) y las intensivas en energía y materiales (Arto, 2009). Entre estos sectores cabe destacar las ramas metálica, la industria química, el sector eléctrico, las industrias no metálicas (cemento y vidrio), o el refino del petróleo. A pesar de que la aportación del sector industrial al PIB se ha reducido del 43% al 28%, en volumen el VAB de la industria vasca se ha doblado entre 1980 y 2008.

También tiene un importante peso el sector de la construcción, en especial el dedicado a la construcción de infraestructuras de transporte. En el año 2008 este sector aporta el 9,6% del PIB (4% en 1980) y su VAB se ha multiplicado en términos reales por un factor de 3,5. Este sector es relevante desde la perspectiva ambiental por varios motivos. Por un lado ejerce un importante efecto arrastre sobre sectores intensivos en materiales y energía como son el cemento y la siderurgia. Así mismo, la construcción de infraestructuras y edificios está íntimamente ligada al fenómeno de la artificialización del suelo. Por último, en la fase de uso de edificios e infraestructuras se generan importantes impactos ambientales, sobre todo en términos de consumo de energía y generación de emisiones.

En las sociedades modernas el sistema de transporte y los hábitos de movilidad de la ciudadanía constituyen otro de los factores condicionantes de la evolución de sus presiones ambientales. En el caso del País Vasco la carretera constituye el principal modo de desplazamiento tanto de personas como de mercancías.

La estructura del sistema productivo vasco, la primacía del transporte por carretera y el crecimiento económico de las últimas décadas son factores que tienen una especial influencia en la evolución del consumo energético vasco y, por tanto, en algunas de las principales presiones ambientales del sistema socioeconómico.

Todas estas circunstancias han generado una serie de pasivos ambientales que, a su vez, han propiciado el surgimiento y evolución de una conciencia ambiental en el País Vasco: según el Ecobarómetro social vasco (Gobierno Vasco, 2008a), en el año 2007 el colectivo de personas muy preocupadas por el medio ambiente ascendía al 33% (30% en 2004 y 25% en 2001). La contaminación atmosférica, el cambio climático, el problema de los suelos contaminados, la gestión de los residuos o la calidad de las aguas, unidas a los conflictos socio ambientales derivados de estos problemas han contribuido a marcar las prioridades de la PAV.

En cuanto al entorno institucional, a nivel global, no cabe duda que la entrada de España en la Comunidad Económica Europea y el proceso seguido hasta llegar al actual marco institucional europeo ha marcado el devenir del conjunto de políticas desplegadas en todos los ámbitos de actuación. De esta forma, la adaptación de la legislación vasca a los preceptos marcados por la normativa europea (la más avanzada a nivel mundial) ha ejercido un importante efecto de arrastre en la PAV. También en el entorno global, y sobre todo en los últimos años, la intensificación de los esfuerzos de la comunidad internacional en la lucha contra el cambio climático ha contribuido a que este problema ambiental ocupe un lugar privilegiado en la agenda de la PAV.

También desde la perspectiva institucional, pero a nivel del País Vasco, las últimas décadas (concretamente el período 1986-2009) se han caracterizado por la presencia de Gobiernos de coalición. Además, debido a la escasa importancia que el medio ambiente ha tenido en el debate político, tradicionalmente la cartera de medio ambiente ha estado siempre en manos de uno de los socios minoritarios del Gobierno. Por un lado, esta circunstancia deriva en una cierta independencia a la hora de definir las líneas maestras de la política ambiental. Así mismo, posibilitaría una mayor dotación de recursos, aunque todavía limitados, para este Departamento al incluirse este asunto en las negociaciones presupuestarias entre los partidos del Gobierno. Sin embargo, esto también supone una barrera a la hora de integrar la variable ambiental en el resto de políticas. Esta tradición se rompe en el año 2009 con la llegada del PSE/PSOE al Gobierno Vasco y la formación de un ejecutivo monocolor.

Todas estas circunstancias han contribuido a condicionar en mayor o menor grado a la evolución de la agenda de la PAV. En el siguiente apartado se presenta un resumen de los principales hitos en la evolución de la PAV en las últimas décadas.

3. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL VASCA

El trabajo de De la Peña *et al.* (2010) constituye una gran aportación al estudio de la política ambiental en el País Vasco. Los autores analizan la génesis y desarrollo de la PAV tomando como base documentos oficiales, datos estadísticos y bibliografía especializada, y, sobre todo, el testimonio de diferentes agentes implicados en este proceso (representantes políticos, empresarios, ecologistas, sindicalistas, expertos del mundo académico y periodistas especializados). Esta sección se basa principalmente en los resultados de este exhaustivo trabajo.

3.1. Los primeros pasos: 1980-1986

La creación en 1980 de la Viceconsejería de Medio Ambiente constituye el punto de partida de la política ambiental del Gobierno Vasco. Este Departamento surge en el seno de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas y comienza su andadura en el seno de un gobierno monocolor del Partido Nacionalista Vasco (PNV/EAJ), con un transfondo de crisis económica y altas tasas de desempleo. Se trata de unos primeros años caracterizados por la escasez de recursos y medios, en los que el Departamento no cuenta ni si quiera con una sola dirección general.

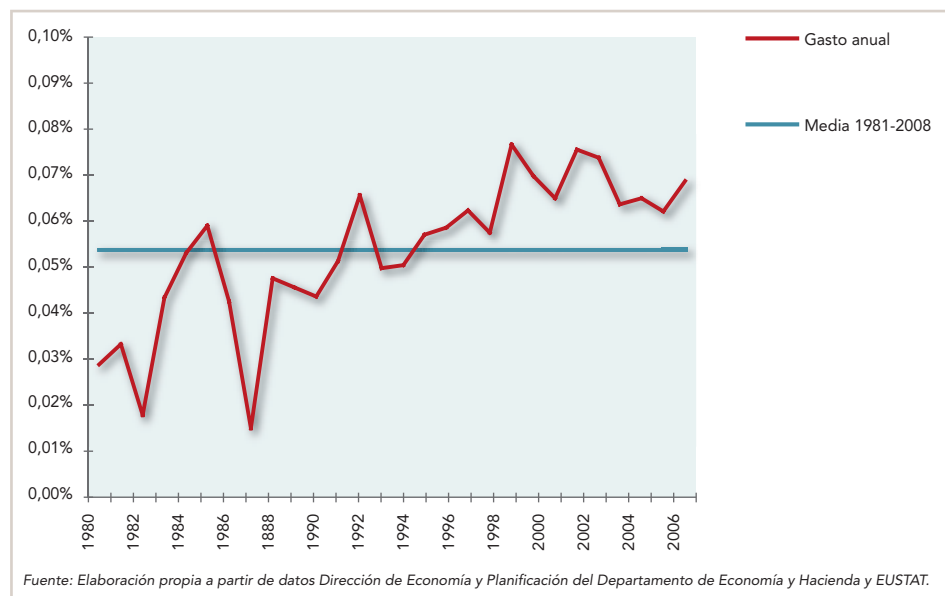
Es en la II Legislatura cuando, tras las elecciones de 1984, la Viceconsejería pasa a contar con dos direcciones (Prevención de la Contaminación y Recursos Hidráulicos), en este caso adscrita al Departamento de Política Territorial, Transportes y Turismo. En esta época, se da un progresivo incremento del presupuesto del Gobierno Vasco destinado a la protección del medio ambiente. A pesar de este impulso, continúan las carencias de recursos económicos y humanos, y entre 1981 y 1986 el porcentaje del PIB destinado a la protección del medio ambiente apenas alcanza de media el 0,04% (gráfico n.º 2).

Durante estos primeros años la PAV tiene un marcado carácter reactivo. La estructura socioeconómica de la región, con una elevada densidad de población y un fuerte peso de la industria en la economía, con especial relevancia de la industria pesada, como la siderurgia o la química, y de sectores altamente contaminantes, provoca unos elevados niveles de contaminación de los medios así como un importante problema de residuos. El pasado y presente industrial del País Vasco va a generar una serie de pasivos ambientales¹ cuya gestión supondrá un importante reto para el Gobierno Vasco. Las administraciones se enfrentan a la urgencia de hacer frente a estos retos socioambientales y despliegan políticas desde una perspectiva paliativa, primando las medidas de «final de tubería».

La contaminación de aire y agua, los residuos y el medio natural se convierten en las principales áreas de actuación de la PAV. Esto se hace desde un enfoque que trata

¹ El caso del lindane, que se explica más adelante, es un claro ejemplo de esta circunstancia.

Gráfico n.º 2. **GASTO DEL GOBIERNO VASCO EN PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO PORCENTAJE DEL PIB (1981-2008)**



de orientar «las grandes líneas de la política de medio ambiente según el concepto de ecodesarrollo, de forma que el desarrollo económico-social de Euskadi se lleve a cabo prestando atención al uso adecuado y racional de los recursos naturales y aplicando estilos tecnológicos y formas de organización que respeten los ecosistemas naturales y los patrones socioculturales que busca compatibilizar el desarrollo socioeconómico con el respeto al medio ambiente» (Comisión de Ordenación Territorial, Transportes y Turismo, 1984).

En esta época se desarrolla una normativa para controlar el contenido en azufre de las emisiones industriales y se dan incentivos económicos para reducir las emisiones de este contaminante. También se dan ciertos avances en la política de saneamiento de las aguas, desarrollándose diversos estudios para analizar el estado de las aguas y planes integrales de saneamiento.

Respecto a los residuos, se plantea la necesidad de crear una instalación para el tratamiento del gran volumen de residuos especiales que en aquella época se generaba. Con este fin en el año 1983 se crea la sociedad pública IHOBE (Industria-Hondakinentzako Bateango Enularaztegi / Sociedad Promotora para la Instalación de un Tratamiento Centralizado de Residuos Industriales). Como veremos más adelante, esta institución está llamada a jugar un papel clave en la PAV.

Por último, señalar que hay un cierto cambio de actitud del sector industrial y de las propias instituciones respecto al medio ambiente. Así, si tradicionalmente la

variable ambiental había sido considerada como un factor limitante del crecimiento económico, la coincidencia en el tiempo del proceso de reconversión industrial y las subvenciones para reducir la contaminación contribuyen a una progresiva internalización de la variable ambiental en la propia actividad industrial.

3.2. El período 1986-1998

Tras la escisión del PNV/EAJ en 1986, comienza un período de gobiernos de coalición, en el que la cartera de medio ambiente va a pertenecer a los partidos minoritarios del Gobierno: Partido Socialista de Euskadi (PSE/PSOE, 1987-1991 y 1991-1995), Euskadiko Ezkerra (EE, 1991) y Eusko Alkartasuna (EA, 1995-1998), compartiendo Departamento con Urbanismo y Vivienda (1987-1991), Economía y Planificación (1991-1995), y Ordenación del Territorio y Vivienda (1993-1998).

En esta primera etapa la entrada de España en la Comunidad Europea (CE) juega un papel clave, pues supone la necesidad de adoptar un marco legislativo ambiental mucho más avanzado que el estatal. Pero no sólo eso, como veremos más adelante, las políticas europeas que se desarrollen a partir de entonces condicionarán el devenir de la PAV.

En este contexto, se produce un aumento en los recursos destinados a la política ambiental, de tal forma que al final del período se sitúa en torno al 0,06% (0,05% de media en el conjunto del período 1986-1998) (gráfico n.º 2). Este incremento estuvo supeditado a las negociaciones dentro de unos gobiernos de coalición en los que la cartera de medio ambiente estaba en manos del partido minoritario.

En este período también se crea la Dirección de Recursos Ambientales (Gobierno Vasco, 1987), que, con más recursos y competencias, reemplaza a la de Recursos Hidráulicos y viene a ocuparse de los problemas ambientales relacionados con el medio natural. Esta Dirección convive dentro del Departamento con la de Calidad Ambiental, competente en temas de medio ambiente urbano e industrial.

La preocupación por los problemas relacionados con el medio natural se ve plasmada —además de por la ya mencionada creación de la Dirección de Recursos Ambientales— por la aprobación de la Ley 5/1989 de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (Gobierno Vasco, 1989a), la puesta en marcha de la Red de Vigilancia de la Calidad de las Aguas y del Estado Ambiental de los Ríos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, sobre todo, por la de la Ley 16/1994 de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (Gobierno Vasco, 1994). Es precisamente entre los años comprendidos entre 1989 y 1998 cuando se conforma la Red de Espacios Naturales Protegidos del País Vasco.

En esta etapa se da un giro radical a la política de gestión de los residuos industriales. Se pasa de un modelo centralizado y de gestión pública a uno descentralizado y mixto. De esta forma surge en 1994 el Plan de Gestión de Residuos Especiales

de la CAPV 1994-2000 (IHOBE, 1994). Este cambio de orientación en la política de residuos hace que se modifique el objeto social de IHOBE, para reconvertirla en Sociedad Pública de Gestión Ambiental. A partir de este momento IHOBE va a desempeñar un papel esencial como catalizador y dinamizador de la PAV diseñada por el Gobierno Vasco.

También se comienzan a utilizar los Acuerdos Voluntarios con determinados sectores como medio para la reducción de las presiones ambientales y se da continuidad a la política de ayudas y subvenciones, extendiéndose éstas a otros actores como ayuntamientos, organizaciones ecologistas o centros escolares.

Uno de los grandes retos ambientales que tiene que afrontar el Gobierno Vasco en esta época es el de la gestión de los suelos contaminados por lindane. El lindane es un pesticida que en el País Vasco fue fabricado durante varias décadas por dos empresas: Bilbao Chemicals (1947-1987² en Barakaldo) y Nexana Industrias Químicas, S.A. (1952-1982 en Erandio). Durante la producción de este pesticida se generaba una gran cantidad de residuos altamente tóxicos que fueron vertidos de forma ilegal y clandestina por una buena parte del territorio de Bizkaia. El problema se hizo patente cuando, a principios de los años 90, al tratar de poner en marcha los proyectos de construcción de un centro comercial en Barakaldo y de ampliación del aeropuerto de Sondika aparecieron importantes focos de suelos contaminados que hipotecaban las posibilidades de desarrollo de dichos proyectos. La solución a este problema por parte de la administración tiene una doble vertiente. Por un lado se construyen infraestructuras para el almacenamiento y tratamiento de las tierras contaminadas en los municipios de Loiu y Barakaldo, con un coste que superó los 50 millones de euros. También se trataron de depurar responsabilidades y en 1994 se llegó a un acuerdo a través del cual las empresas responsables de los vertidos desembolsaron cerca de 4 millones de euros a cambio de ser exoneradas de cualquier tipo de responsabilidad. Finalmente, el Gobierno dio por cerrado en 2002 el problema del lindane tras recuperar 82.000 toneladas de residuos de este pesticida dispersas en 35 focos y medio millón de metros cúbicos de tierras contaminadas. Puede afirmarse que la solución integral al problema del lindane supuso el punto de partida de la política de suelos contaminados que culminó con la elaboración y aprobación del primer Plan director de suelos de todo el estado.

Por otro lado, durante esta etapa se elaboran las directrices de ordenación territorial (DOT). Pese a no ser un instrumento normativo que mane de la PAV, las DOT tienen una especial incidencia en el medio ambiente, pues en gran medida contribuyen a definir el modelo socioeconómico, urbanístico, de movilidad, etc.

Este período concluye con la redacción del anteproyecto de lo que será la futura Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, que supondrá un importante giro en la concepción de la PAV.

² El cese de la actividad se produjo por carecer de espacio donde seguir almacenando el residuo producido tras la prohibición administrativa de verterlo en 1981.

3.3. Madurez de la PAV: 1998-2010

Entre los años 1998 y 2009 EA es el partido que ostenta la cartera de medio ambiente. Se trata de un período de sucesivos gobiernos en coalición, con la presencia de diferentes partidos (PNV/EAJ, PSE/PSOE, EA y Ezker Batua) pero siempre con la presidencia en poder del PNV/EAJ. A partir del año 2009, el PSE/PSOE forma gobierno en solitario y la cartera de medio ambiente vuelve a dicho partido.

Este período comienza con la aprobación por parte del Parlamento Vasco el 27 de febrero de 1998 de la Ley 3/98 General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (Gobierno Vasco, 1998a). Como veremos a continuación, este precepto supondrá a la postre un antes y un después en la PAV.

El Artículo 2 de la Ley 3/1998 recoge los objetivos de la misma: *a)* Garantizar un desarrollo sostenible; *b)* Conservar la biodiversidad y obtener una participación justa y equitativa en los beneficios de la utilización de los recursos ambientales; *c)* Mejorar la calidad de vida de la ciudadanía; *d)* Proteger el medio ambiente, prevenir su deterioro y restaurarlo donde haya sido dañado; *e)* Minimizar los impactos ambientales, evaluando previamente las consecuencias del ejercicio de las actividades, estableciendo las medidas correctoras; *f)* Fomentar la investigación en el conocimiento ambiental; *g)* Promocionar la educación ambiental y la concienciación ciudadana en la protección del medio ambiente; *h)* Integración de las consideraciones medioambientales en la planificación urbana; *i)* Preservación e impulso del equilibrio entre la actividad agraria y el medio ambiente.

El Título I de la Ley, establece los derechos y deberes derivados del medio ambiente, las bases de la política ambiental, y el reparto interinstitucional de competencias. También recupera la Comisión Ambiental del País Vasco, órgano consultivo de relación, participación y coordinación interinstitucional creado a través del Decreto 28/1989, (Gobierno Vasco, 1989b) y crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente (órgano consultivo orientado a la participación de los sectores representativos de intereses sociales) y regula el acceso a la información ambiental.

Así mismo, la Ley aborda en su Título II la cuestión de la protección de los recursos ambientales (biodiversidad, aguas y litoral, suelo, y aire, ruido y vibraciones) y regula las actividades con incidencia ambiental, la evaluación de impacto ambiental y las políticas de residuos y suelos contaminados (Título III). El Título IV recoge los instrumentos de la política ambiental, distinguiendo entre los considerados como públicos (instrumentos de ordenación, de concertación, económicos, financieros y tributarios, e inventarios y bases de datos) y los de tutela y gestión ambiental (auditorías ambientales, ecoetiqueta, y educación y formación ambiental). Finalmente, el Título V, dedicado a la disciplina ambiental, regula los procedimientos de inspección, control y sanción.

En general, la Ley 3/98 constituye un hito fundamental en la historia de la PAV. Por un lado, consigue ordenar la enorme dispersión competencial existente hasta el momento en base a una nueva concepción integral de la política ambiental. Por otro

lado, supone el comienzo de una transición de una actitud reactiva, en la que las actuaciones ambientales se dirigen a reparar el daño ambiental, a una visión más proactiva, en la que la planificación pasa a desempeñar un papel primordial.

Así mismo, a partir de la Ley 3/98 se produce un incremento en los recursos dedicados a la protección del medio ambiente, de tal forma que entre 1998 y 2008 el gasto medio del Gobierno Vasco a tal fin se sitúa en el 0,07% del PIB (gráfico n.º 2). Todo ello en un contexto de expansión económica con una tasa media de crecimiento anual del PIB del 3,7%.

La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (EAVD) 2002-2020 y el Programa Marco Ambiental de la CAPV 2002-2006 (Gobierno Vasco, 2002a) constituyen el máximo exponente de este cambio de paradigma que recoge la Ley 3/98. La Ley establece que «la política ambiental del País Vasco se plasmará en un programa marco ambiental,...» (Artículo 6.1) «...que tendrá una duración de cuatro años...» (Artículo 6.2). La EAVDS proporciona el marco a partir del cual se desplegarán los sucesivos Programas Marcos Ambientales (PMA), como parte de ésta.³ De esta forma, la EAVDS, además de dar respuesta al mandato de la Ley 3/98, se alinea con la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (Comisión Europea, 2001) al plantear un horizonte a largo plazo y adoptar el enfoque de la planificación estratégica.

También en la línea de lo establecido por Europa se encuentran las cinco metas de la EAVDS: 1) Garantizar un aire, agua y suelos limpios y saludables; 2) Gestión responsable de los recursos naturales y de los residuos; 3) Protección de la naturaleza y la biodiversidad: un valor único a potenciar; 4) Equilibrio territorial y movilidad: un enfoque común; 5) Limitar la influencia en el cambio climático.

Para la consecución de estas metas la EAVDS y los sucesivos PMA recogen una serie de objetivos y compromisos que competen tanto al Departamento de Medio Ambiente como al resto de Departamentos del Gobierno Vasco. De esta forma, metas, objetivos y compromisos constituyen los pilares estratégicos sobre los cuales se va a apoyar la PAV.

Entre los aspectos más destacables del proceso de elaboración de la EAVDS, cabe señalar el alto grado de participación, que se convirtió en uno de los ejes del diseño del documento. De esta forma el proceso de elaboración contó con la participación de cerca de 150 personas, rompiendo con la «verticalidad» en el diseño de la política ambiental seguida hasta el momento.

Como se puede apreciar en el cuadro n.º 1, la aprobación de la Ley 3/98 EAVDS supone el inicio de un período especialmente prolífico en términos de actuaciones en materia de política ambiental. En este período la senda seguida por la PAV está estrechamente alineada con las directrices marcadas por la Unión Europea.

³ El I PMA correspondiente al período 2002-2006 fue aprobado junto con la EAVDS, mientras que el II PMA, correspondiente al período 2007-2010, fue aprobado por el Consejo de Gobierno el 5 de junio de 2007 (Gobierno Vasco, 2007).

Cuadro n.º 1. PRINCIPALES ACTUACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA AMBIENTAL (1998-2010)

Agua

- Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas.
- Agencia Vasca del Agua - URA.
- Proyecto del Plan Hidrológico de las Cuencas Internas del País Vasco.
- Elaboración de estudios sobre recursos hídricos, abastecimiento y demandas de agua, saneamiento y depuración, redes de seguimiento del estado de las masas de agua, medio ambiente, inundabilidad, análisis económico, etc.

Aire

- Red de vigilancia y control de la calidad del aire.
- Elaboración de inventarios y documentos técnicos.
- Diagnósticos de la contaminación atmosférica.
- Planes de acción de calidad del aire.
- Guías sectoriales para la estimación, medición y cálculo de las emisiones al aire.
- Mapa de ruidos de la CAPV.

Biodiversidad

- Estrategia de biodiversidad 2009-2014.
- Estrategia de la reserva de la biosfera de Urdaibai 2009-2015.
- Proyecto de decreto por el que se desarrolla la Red Ecológica Europea Natura 2000 en el ámbito de la CAPV.
- Centro de la biodiversidad de Euskadi. Torre Madariaga.
- Elaboración de catálogos, inventarios y censos.

Cambio climático

- Plan vasco de lucha contra el cambio climático 2008-2012.
- Oficina Vasca de cambio climático.
- Mapa de conocimiento en cambio climático de la CAPV.
- Inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero.
- Inventario de carbono orgánico en suelos y biomasa.

Prevención y control de la contaminación

- Concesión de la Autorizaciones Ambientales Integradas.
- Plan de inspección 2003-2007.
- Listado vasco de tecnologías limpias.
- Ekoscan (sistema certificable de gestión de la mejora ambiental).
- Ayudas para la implementación de la norma ISO 14001 y el reglamento EMAS.
- Acuerdos voluntarios.
- Programa de promoción del ecodiseño en la CAPV 2004-2006.
- Servicio de información ambiental IHOBE-line.

Residuos y recursos

- Directrices para la planificación y gestión de residuos urbanos en la CAPV 2010.
- Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de la CAPV 2003-2006.
- Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de la CAPV 2008-2011.
- Plan de Prevención y Gestión de Residuos no Peligrosos de la CAPV 2008-2011.
- Plan vasco de consumo ambientalmente sostenible 2006-2010.
- Inventarios de residuos y cuentas de flujos de materiales.

Suelos

- Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.
- Plan de suelos contaminados 2007-2012.
- DECRETO 165/2008, de 30 de septiembre, de inventario de suelos que soportan o han soportado actividades o instalaciones potencialmente contaminantes.

Otros

- Red vasca de municipios hacia la sostenibilidad - Udalsarea 21.
- Plan de educación ambiental 2006-2010.
- Agenda 21 escolar.
- Ingurugelas.

Al mismo tiempo, a medida que el Departamento de Medio Ambiente va desplegando las políticas que desarrollan la Ley 3/98 y la EAVDS, IHOBE irá extendiendo su ámbito de actuación hasta abarcar áreas tan diversas como la política ambiental, cambio climático, ecoinnovación, ecodiseño, gestión de recursos y residuos, biodiversidad, suelos contaminados, consumo sostenible, producción limpia o Agenda Local 21. En estas dos últimas áreas la PAV ha tenido una especial incidencia y el País Vasco es una región líder en la implantación de Sistemas de Gestión Medioambiental en empresas y de Agendas Locales 21.

Las elecciones al Parlamento Vasco de marzo de 2009 ponen fin a la etapa de gobiernos en coalición. La IX Legislatura comienza con la formación de un gobierno en solitario por parte del PSE/PSOE en el que la cartera de medio ambiente pasa a formar parte del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca. Una de las primeras actuaciones del nuevo ejecutivo fue la firma de la Declaración de Urdaibai (Gobierno Vasco, 2009a) en favor de un modelo de desarrollo sostenible e instó a las organizaciones, organismos e instituciones públicas y privadas, a los agentes económicos y sociales y a toda la ciudadanía vasca en su conjunto a suscribir un nuevo Pacto Social por la sostenibilidad EcoEuskadi 2020. De esta forma, una vez que se hayan definido sus objetivos estratégicos, EcoEuskadi 2020 deberá convertirse en un «punto de referencia inexcusable de la política pública y de la acción privada», ante la «necesidad de revisar los actuales modelos de producción y consumo energético y de frenar su impacto sobre nuestros recursos naturales» (Gobierno Vasco, 2009a).

Finalizamos este repaso a los principales hitos de la PAV enumerando las principales actuaciones previstas por el ejecutivo para la presente legislatura y que tienen especial incidencia en el medio ambiente. Entre estas actuaciones cabe destacar la Ley de cambio climático y la Ley de movilidad sostenible, el PMA 2011-2014, el Plan vasco de lucha contra el cambio climático 2011-2020, el Plan Director de movilidad sostenible 2020, el Plan Euskadi Ferrocarril 2020 y la Estrategia Energética de Euskadi, 3E- 2020.

4. INTEGRACIÓN DE LA VARIABLE AMBIENTAL, COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Debido al reparto de competencias tanto a nivel interinstitucional como intra-gubernamental, existe un amplio espectro de variables que escapan al ámbito de influencia de la política ambiental, entendida desde un enfoque departamental, pero cuya evolución influye decisivamente en el estado del medio ambiente. De esta forma, en la medida en que el resto de políticas sectoriales e instituciones internalicen la variable ambiental en sus políticas las presiones e impactos ambientales se reducirán, mejorando el estado del medio ambiente y aumentando el grado de efectividad de la política ambiental. En este sentido, la coordinación horizontal (entre Departa-

mentos del Gobierno Vasco) y vertical (con otros niveles institucionales: municipios, diputaciones, resto del estado y Europa) se antoja como una de las claves del éxito de la política ambiental.

Respecto a la integración de la variable ambiental en el resto de políticas sectoriales, a pesar de que en los últimos años se han realizado ciertos avances, no se puede afirmar que haya sido un elemento característico durante el conjunto del período analizado.

Cada Departamento está dirigido y formado por personas con muy diversas sensibilidades y que interpretan de manera distinta las prioridades a la hora de la formulación de las políticas públicas. De ahí que la búsqueda de puntos de encuentro entre la política ambiental y el resto de políticas resulte difícil, especialmente cuando en muchos casos se ve al medio ambiente como un obstáculo. En el caso del País Vasco, este hecho se ha visto reforzado por la presencia de gobiernos de coalición, en los que la competencia en temas ambientales recaía en un grupo minoritario.

No obstante, a finales del siglo pasado, coincidiendo con el proceso de elaboración y aprobación de la EAVDS, se aprecia un cierto cambio en esta tendencia, sobre todo en el caso de algunos Departamentos. La EAVDS es un documento programático liderado por la Viceconsejería de Medio Ambiente pero en el que los diferentes Departamentos del Gobierno Vasco han incluido actuaciones y compromisos de cara al logro de las metas y objetivos que en ella se proponen. De esta forma, la EAVDS se convierte en un instrumento integrador. Este es el mismo espíritu que inspira otros planes liderados por Medio Ambiente pero avalados por el conjunto del Gobierno Vasco como son el Plan vasco de lucha contra el cambio climático 2008-2012 (Gobierno Vasco, 2008c) o el Plan vasco de consumo ambientalmente sostenible 2006-2010 (Gobierno Vasco, 2006a).

Quizás sea en los Departamentos de Industria (Energía) y Educación en donde la PAV ha hallado a sus mejores aliados. Así, la estrategia Estrategia Energética de Euskadi 3E-2010 recoge importantes objetivos en términos de emisiones de contaminantes, energías renovables y eficiencia. La Viceconsejería de Educación por su parte ha dedicado importantes recursos a la educación ambiental a través de las Agendas escolares 21, las Ingurugelas o el Plan de educación ambiental 2006-2010 (Gobierno Vasco, 2006b).

Por contra, el Departamento de Transporte ha mostrado tradicionalmente una especial indiferencia hacia los temas ambientales. Así se refleja en la timidez de las medidas que este Departamento ha incluido en la EAVDS o en el Plan Director de transporte sostenible (Gobierno Vasco, 2002b).

Esta falta de integración de la variable ambiental en las políticas públicas no se da sólo a nivel del conjunto del País Vasco, sino que también se da en el seno de diputaciones y ayuntamientos. A escala de Territorio Histórico, al igual que hemos señalado para el País Vasco, es en el área de transportes e infraestructuras en donde se

centran los mayores problemas. Sin embargo, la falta de integración se ve agravada en este nivel competencial, pues las Diputaciones controlan una gran cantidad de recursos y en materia de infraestructuras de transporte únicamente tienen competencias en carreteras.

Algo similar ocurre en el ámbito municipal, aunque en este caso los problemas de integración estarían más relacionados con el área de urbanismo. Debido a la falta de recursos económicos, muchos ayuntamientos optan por fomentar el desarrollo urbanístico como fuente de financiación, contribuyendo de esta forma a la artificialización del suelo y, en algunos casos, fomentando el uso del vehículo privado a través del desarrollo de modelos urbanos dispersos.

Obviamente, esta falta de integración horizontal en niveles más bajos de decisión afecta al grado de efectividad de la política ambiental y a la evolución de los principales indicadores ambientales.

En lo que se refiere a la coordinación con otras administraciones vascas, cabe destacar dos órganos: la Comisión ambiental del País Vasco y la Red vasca de municipios hacia la sostenibilidad - Udalsarea 21.

La Comisión ambiental es un órgano consultivo en el que tienen representación el Gobierno Vasco a través de los Departamentos de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, Educación, Universidades e Investigación; Interior; Industria, Comercio y Turismo; Sanidad; Transportes y Obras Públicas; y Agricultura y Pesca; las Diputaciones y la Asociación de Municipios Vascos-EUDEL. Dicho órgano está adscrito al Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco y se configura como elemento de relación, participación y coordinación. Esta Comisión ha venido reuniéndose periódicamente desde el año 1989 limitándose su actividad básicamente al intercambio de información y, en menor medida, a la coordinación.

Por otro lado, Udalsarea 21 es el foro de coordinación y cooperación que dinamiza las Agendas Locales 21 de los municipios vascos e impulsa la ejecución de sus Planes de acción. Creada en 2002, en el año 2010 estaba integrada por 199 municipios vascos (que engloban a más del 90% de la población vasca), el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, IHOBE, las diputaciones forales y EUDEL. Udalsarea 21 se configura como un elemento dinamizador e integrador de la política ambiental a escala municipal, entre cuyos objetivos se incluyen facilitar la capacitación técnica y metodológica en la implantación de las Agenda Local 21 y la integración de la sostenibilidad en la gestión municipal. La Red como tal ha tenido un importante papel en la política ambiental a nivel municipal proporcionando a los ayuntamientos servicios y recursos compartidos, fomentando la cooperación y comunicación interinstitucional y con otras redes, prestando soporte técnico, etc. Sin embargo, el reflejo de este esfuerzo en la evolución del estado del medio ambiente local depende de muy diversos factores, presentándose asimetrías en el nivel de eficacia de la política ambiental de los diferentes municipios vascos (Gobierno Vasco, 2010).

En lo que se refiere a la coordinación con la Administración central, el primer aspecto a señalar es que las comunidades autónomas no están presentes en la definición de la legislación básica. Al mismo tiempo, es el Estado el que responde ante la Unión Europea de los incumplimientos de los preceptos establecidos en las Directivas. Ambas circunstancias unidas constituyen un importante obstáculo para una coordinación efectiva, que en general se limita a las reuniones de la Mesa sectorial de medio ambiente. Dicha mesa reúne periódicamente al Ministro de Medio Ambiente de España y sus homólogos autonómicos y se limita a un intercambio de información.

A escala internacional, tradicionalmente el País Vasco ha sido una región especialmente dinámica en el ámbito de la cooperación en temas ambientales, participando en diferentes redes como la Red de gobiernos regionales para el desarrollo sostenible (nrg4SD) o la Conferencia de regiones de Europa sobre medio ambiente (ENCORE). Esta presencia internacional, además de favorecer la transferencia de conocimiento y experiencias, ha posibilitado una cierta capacidad de influencia en la definición de las políticas europeas y ha permitido un conocimiento temprano los futuros desarrollos de la política ambiental europea, facilitando la anticipación de la PAV a los mismos.

Por último, en lo que al modelo de gobernanza se refiere, también se han dado ciertos progresos. La elaboración de la Estrategia de información, comunicación y participación en materia de medio ambiente (Gobierno Vasco, 2004a) supone un intento de articular un nuevo modelo de gobernanza articulado en torno a tres ejes: garantizar una información ambiental de calidad, comunicar para incrementar la conciencia ambiental e impulsar a la acción desde la participación.

Es en el ámbito de la información donde se han registrado los mayores avances. Por un lado, desde el año 2002 el Gobierno Vasco ha publicado los indicadores ambientales del País Vasco y el informe de sostenibilidad ambiental que informan de la evolución de las principales variables ambientales y de los compromisos de la EAVDS.⁴ Entre los objetivos de estos documentos se incluyen: 1) aportar un conjunto de información relevante sobre la situación y evolución de las principales variables ambientales; 2) realizar el seguimiento de las diferentes políticas de sostenibilidad ambiental; 3) facilitar un conjunto de información que sustente y facilite la toma de decisiones; 4) comunicar a la ciudadanía el estado del medio ambiente y concienciarla sobre la necesidad de actuar en su favor; 5) la adopción de metodologías estandarizadas para establecer comparaciones con otras regiones.

El Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA) es el principal órgano de participación en materia de medio ambiente del País Vasco. Creado en 1998 el CAMA es un órgano orientado a la participación de los agentes sociales y económicos. A pesar de esta vocación, es importante señalar que la capacidad de participación está res-

⁴ En el siguiente apartado se profundiza en esta cuestión.

tringida por su carácter meramente consultivo y por su composición (del total de 31 miembros del CAMA 15 son cargos públicos y 12 pertenecen a diferentes grupos de interés (empresarios, consumidores, sindicatos, ecologistas, etc.).

De la misma forma, se han dado algunos procesos puntuales de participación pública en la definición de la PAV (en especial en la elaboración de la EAVDS), si bien no se puede afirmar que ésta haya sido la tónica dominante y que esta práctica no se haya consolidado.

5. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO DEL MEDIO AMBIENTE EN EL PAÍS VASCO

En el apartado anterior hemos visto cómo en las últimas décadas se ha avanzado notablemente en materia de política ambiental. Llegados a este punto, es hora de analizar el grado de efectividad de estas políticas a la hora de contribuir a lograr los objetivos ambientales establecidos. Para ello, a continuación se presenta la evolución de una serie de indicadores ambientales.

Tradicionalmente la información ambiental ha sido una de las asignaturas pendientes a todas las escalas geográficas. Hasta la década de los 90, la información existente en materia ambiental estuvo limitada a ciertas variables ambientales y ámbitos geográficos. En el caso de la UE, no fue hasta 1993, con la entrada en vigor de la Directiva 90/313 sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (Comisión Europea, 1990), cuando esta información comenzó a estar enteramente a disposición de la sociedad. Es precisamente a partir de mediados de los años 90 cuando la Unión Europea comienza a publicar informes sobre el estado del medio ambiente en Europa.

El País Vasco no ha permanecido ajeno a este proceso de maduración en materia de información ambiental. Así, en 1998 Gobierno Vasco publicó el primer Estado del Medio Ambiente (EMA) (Gobierno Vasco, 1998b). En este documento se realiza un diagnóstico en profundidad de la realidad ambiental vasca en base a una serie de indicadores ambientales. La publicación de este primer EMA coincidió en el tiempo con la aprobación de la Ley 3/98, que establece en su Artículo 6.2 el mandato de realizar dicho informe con carácter trienal⁵.

Por otra parte, durante el período 2002-2007 y de acuerdo con lo establecido en la EAVDS, el Gobierno Vasco ha venido elaborando una serie de informes anuales de indicadores ambientales, que recogen la evolución del estado del medio ambiente, y de sostenibilidad ambiental, centrados en la evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos del PMA. A partir de 2008, ambos informes se publicaron de manera conjunta bajo el título de «Anuario Ambiental» (Gobierno Vasco, 2008).

⁵ El Gobierno Vasco ha publicado el EMA en los años 2001, 2004 y 2009.

La elaboración de estos indicadores ambientales ha sido posible en gran medida gracias al esfuerzo de elaboración de inventarios y bases de datos ambientales que exige la Ley 3/98 en sus Artículos 94 y 95. De esta forma, a día de hoy se cuenta con un importante volumen de información que, si bien no cubre el período analizado (1980-2010), sí que puede considerarse ilustrativa del grado de éxito de la PAV.

A continuación se presenta una aproximación al grado de efectividad de la PAV a través del análisis de la evolución de las principales variables ambientales agrupadas según las cinco metas establecidas la EAVDS. La información de base utilizada en este análisis procede de diversos informes ambientales publicados por la administración autonómica vasca (Gobierno Vasco, 1998b, 2004b, 2009b) y del trabajo de Arto y González (2006).

5.1. Garantizar un aire, agua y suelos limpios y saludables

A comienzos de los años 80 la calidad ambiental vasca se encontraba profundamente deteriorada como consecuencia de la contaminación procedente de un tejido industrial dominado por la industria pesada, con un elevado peso de los combustibles sólidos en el *mix* energético y un bajo nivel de regulación.

Un claro ejemplo de esta situación era el estado de la calidad del aire. A finales de los años 70 y principios de los 80 del pasado siglo la contaminación atmosférica constituía un problema de primer nivel en el País Vasco. No en vano el Gran Bilbao fue declarado zona de atmósfera contaminada en diciembre de 1977. A partir de entonces se intensificaron las medidas de control y las acciones correctoras. Estas medidas fueron volviéndose más restrictivas a medida que se iba trasponiendo la normativa europea. Paralelamente se produjeron una serie de transformaciones que contribuyeron a una mejora generalizada en la calidad del aire del País Vasco (reconversión industrial y cese de determinadas actividades contaminantes, implantación de sistemas de gestión ambiental en empresas, mejoras en el comportamiento ambiental de los vehículos, cambios en el *mix* energético, etc.).

De la misma forma, de aquella época también se han heredado importantes problemas en forma de contaminación del suelo y del agua que gracias a las labores de saneamiento, recuperación y prevención se han ido corrigiendo a lo largo de los años.

En general, se puede afirmar que la calidad de los medios (aire, agua y suelo) ha mejorado notablemente, si bien todavía persisten ciertas presiones e impactos ambientales como es el caso de la contaminación de determinadas masas de aguas: en el año 2008 el 31% de las aguas de los ríos vascos se califican en estado ecológico deficiente o malo y el 60% de las masas de aguas no cumple con los objetivos medioambientales establecidos por la Directiva Marco del agua (Comisión Europea, 2000).

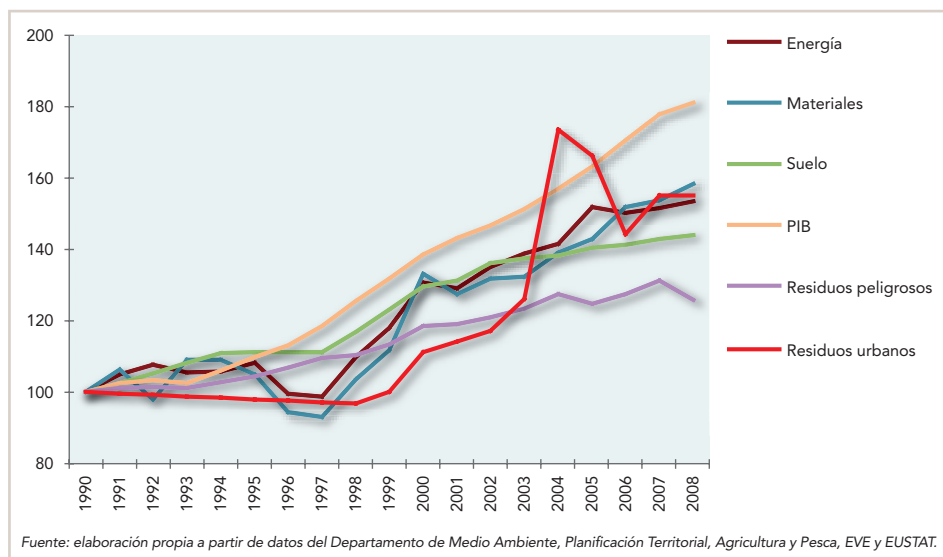
5.2. Gestión responsable de los recursos naturales y de los residuos

La segunda meta de la EAVDS recoge el objetivo de gestionar responsablemente los recursos naturales y los residuos. Esto implica según la propia estrategia «desvincular el consumo de los recursos y la generación de residuos del crecimiento económico (...)».

Como se puede observar en el gráfico n.º 3, en el período comprendido entre los años 1990 y 1997 se aprecia una cierta tendencia al desacoplamiento entre crecimiento económico y consumo de recursos y generación de residuos. El principal elemento tractor de este fenómeno fue el proceso de reconversión industrial. Sin embargo, a partir de 1997 este proceso se invierte: a pesar de las actuaciones de las distintas áreas del Gobierno Vasco en materia de eficiencia en el uso de los recursos y minimización de residuos, el crecimiento económico está siendo acompañado de un aumento en la generación de presiones ambientales. De esta forma, entre 1990 y 2008 el PIB vasco ha crecido un 80% en términos reales, el consumo interior bruto de energía un 53%, el consumo de materiales un 58%, la superficie de suelo artificializada un 43%, la generación de residuos peligrosos un 25% y la generación de residuos urbanos un 55%.

En relación a la gestión de residuos, también se han registrado avances aunque todavía resultan insuficientes. En el año 2007 se valorizaron el 51% de los residuos peligrosos generados (29% en 1994) y en 2008 la tasa de reciclaje de residuos urbanos se sitúa en el 30% (25% en 2003).

Gráfico n.º 3. **CONSUMO DE RECURSOS, GENERACIÓN DE RESIDUOS Y PIB EN EL PAÍS VASCO (1990-2008)**
(Índice 1990=100)



5.3. Protección de la naturaleza y la biodiversidad: un valor único a potenciar

En las últimas décadas se han desplegado una serie de actuaciones orientadas a preservar la biodiversidad. La Red de Espacios Protegidos del País Vasco, formada por un conjunto de parques naturales, biotopos protegidos y árboles singulares supone el 11% de la superficie total del País Vasco. Además, el 20% del territorio del vasco está incluido en la Red Europea Natura 2000, contando con 52 Lugares de Importancia Comunitaria y 6 Zonas de Especial Protección para las Aves. También se han aprobado una serie de planes de gestión de especies amenazadas orientados a proteger y recuperar diferentes especies de fauna y flora.

A pesar de éstos y otros avances, algunas de las presiones sobre la biodiversidad y el paisaje lejos de disminuir se han intensificado en los últimos tiempos. Entre éstas cabe destacar la ocupación de suelo para desarrollos urbanos e industriales y la construcción de infraestructuras, la intensificación del uso del suelo por determinadas actividades agrarias y forestales, la introducción y expansión de especies invasoras exóticas o la pérdida de diversidad paisajística debido al abandono de las tierras agrícolas.

Todas estas circunstancias afectan al estado de conservación de la naturaleza. Los 68 tipos de hábitats del País Vasco que la Comisión Europea ha declarado de interés para su conservación presentan un estado de deterioro considerable. Por otra parte hay 42 especies de fauna y 44 de flora en riesgo de desaparición y el 45% de la superficie total del País Vasco está sometida a impactos visuales negativos.

5.4. Equilibrio territorial y movilidad: un enfoque común

A pesar de que ni la movilidad ni la ordenación del territorio son competencias propias de la política ambiental, ambas variables influyen directamente en el estado del medio ambiente (consumo de energía, generación de emisiones, artificialización del suelo, impactos sobre la biodiversidad y el paisaje, etc.). Es por esto que la EAVDS recoge en su meta 4 el objetivo de lograr un equilibrio territorial y avanzar hacia un sistema de movilidad sostenible. Además, dada la estrecha relación entre ambas variables se apuesta por abordar esta cuestión desde un enfoque integrador.

Los avances logrados en esta meta son muy escasos. El modelo de transporte del País Vasco está caracterizado por una movilidad creciente dominada por el transporte por carretera. En el caso de las mercancías, en el año 2007 el transporte por carretera representa el 81% sobre el total, el ferrocarril el 3% y el 16% restante corresponde al transporte marítimo y aéreo. En pasajeros, el 40% corresponde al uso del vehículo privado.

Si bien no se dispone de datos históricos sobre la evolución del transporte en el País Vasco, se puede realizar una aproximación partiendo de la evolución de los con-

sumos energéticos. En el período comprendido entre los años 1980 y 2008, a pesar de los avances en el rendimiento de los motores, el consumo de energía del transporte por carretera se ha multiplicado por un factor de 3,3, mientras que el consumo del conjunto del sector se ha multiplicado por 2.

Anteriormente ya se han apuntado entre los principales factores que subyacen a esta situación los relativos al reparto competencial en materia de transporte entre diputaciones y Gobierno Vasco o el propio crecimiento económico. Así mismo, otra de las fuerzas motrices sería el aumento de la ocupación de suelo (entre 1990 y 2008 la superficie de suelo artificializada ha aumentado un 43%). Detrás de esta tendencia se encuentran la construcción de viviendas, el establecimiento de actividades económicas y equipamientos, la construcción de infraestructuras y la proliferación de modelos dispersos.

5.5. Limitar la influencia en el cambio climático

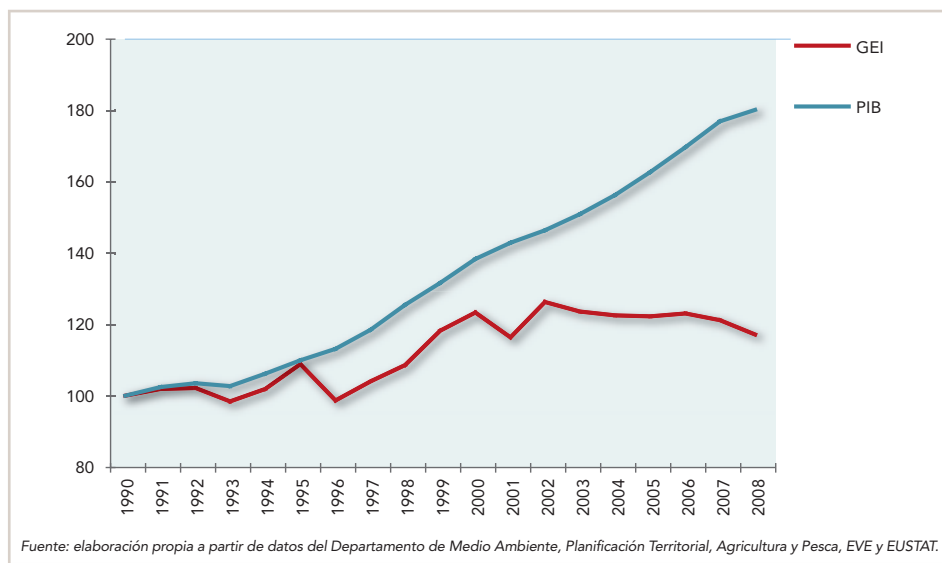
El cambio climático constituye una de las principales amenazas para la continuidad de la vida en nuestro planeta. La EAVDS incluye el objetivo de limitar la influencia en el cambio climático poniendo freno a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). El Plan Vasco de lucha contra el cambio climático establece como objetivo que las emisiones medias de GEI del período 2008-2012 no sobrepasen en más de un 14% las del año 1990.⁶

Entre los años 1990 y 2008 las emisiones de GEI generadas en el País Vasco se han visto incrementadas en un 39%. Uno de los factores que más ha influido en esta evolución ha sido la política de sustitución de importaciones de electricidad, de tal forma que sumando a las emisiones directas generadas en el País Vasco las asociadas a la energía eléctrica importada, el incremento en emisiones en dicho período ascendería al 18% (gráfico n.º 4). Esta cifra sitúa al País Vasco 4 puntos por encima del objetivo fijado en la PAV para el período 2008-2012.

El carácter eminentemente industrial de la economía vasca y el peso de las industrias intensivas en energía, la primacía del transporte por carretera (entre 1990 y 2008 las emisiones del transporte han aumentado un 110%), la política de sustitución de importaciones de electricidad, el elevado peso de los combustibles fósiles en el *mix* energético (86%) y la baja penetración de las renovables (5%) y el crecimiento económico de las últimas décadas son los principales factores que subyacen a estas tendencias. Por el contrario, las políticas de fomento del ahorro y la eficiencia energéticas y del gas natural, y la reestructuración del sector industrial habrían contribuido a amortiguar el incremento en las emisiones de GEI.

⁶ Este objetivo se refiere a las emisiones totales de GEI que incluyen tanto las emisiones generadas en el País Vasco como las asociadas a la electricidad importada.

Gráfico n.º 4. **EMISIONES TOTALES DE GASES EN EL PAÍS VASCO (1990-2008)**
(Índice 1990=100)



6. RETOS Y OPORTUNIDADES

En los últimos 25 años la PAV ha experimentado una importante transformación evolucionando desde una enfoque reactivo, en el que primaban las políticas de «final de tubería» y de reparación del daño ambiental, a uno más proactivo, en el que la planificación estratégica y la prevención están pasando a ser el centro de la política ambiental. Al mismo tiempo la estructura productiva también se ha visto alterada por un proceso de reconversión industrial que ha favorecido la penetración de tecnologías y procesos más respetuosos con el medio ambiente.

Todo ello ha derivado en una mejora de algunos de los indicadores ambientales del País Vasco, por ejemplo los relativos a la calidad del aire y el agua o a la gestión de los residuos. Sin embargo, como ya se ha señalado en el apartado anterior, los esfuerzos realizados hasta la fecha son todavía insuficientes pues todavía se está lejos de alcanzar algunos de las metas establecidas en la EAVDS. Además, el proceso de crecimiento económico experimentado en las últimas décadas ha estado acompañado de aumentos en otras presiones ambientales como son el consumo de recursos naturales (materiales, energía, agua y suelo), la generación de residuos, la emisión de gases de efecto invernadero o la pérdida de biodiversidad.

En el futuro próximo nos vamos a encontrar ante la obligación de hacer frente a importantes retos de carácter ambiental que van a marcar el futuro de la humanidad en general y de la sociedad vasca en particular. Entre estos retos cabe destacar:

- *Escasez de recursos*. Cada vez son más los expertos que afirman que en los próximos años el mundo va a tener que hacer frente a una situación de escasez energética como consecuencia del advenimiento del techo máximo de extracción de petróleo (Gobierno Vasco, 2008b). Determinadas características de la economía vasca como su dependencia energética, la intensidad energética y de transporte de algunos de sus sectores más representativos, la supremacía del transporte por carretera o la vinculación de la actividad de determinados sectores a productos cuya demanda es especialmente sensible a los precios del petróleo representan una seria amenaza en un escenario de escasez energética (Arto y Kerschner, 2010). Por otro lado, en los últimos años han surgido dudas sobre el abastecimiento futuro de determinados minerales estratégicos esenciales para el funcionamiento de la economía actual y para el despliegue de nuevas tecnologías (Comisión Europea, 2008).
- *Cambio climático*. El aumento en la concentración de gases de efecto invernadero como resultado de las actividades humanas está provocando un aumento global de la temperatura del planeta (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2007). Este cambio climático ya ha comenzado a manifestarse y en el futuro se verá agravado. En el País Vasco es muy probable que se dé una reducción de la precipitación media anual de entre un 15 y un 20%, un incremento de la temperatura media anual entre 1,5 y 3,5° C, un aumento en el nivel del mar y un incremento en el riesgo de inundaciones (Gobierno Vasco, 2008c). Además de hacer frente a la necesidad de adaptación a este fenómeno, la sociedad vasca deberá realizar importantes esfuerzos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.
- *Pérdida de biodiversidad*. El funcionamiento de los sistemas socioeconómicos depende del mantenimiento de las funciones naturales de los ecosistemas y las especies. La pérdida de biodiversidad supone en última instancia la pérdida de bienes y servicios imprescindibles para la vida. Es por esto que detener la pérdida de biodiversidad y alcanzar un estado favorable de conservación de los hábitats y especies es uno de los grandes retos del País Vasco (Gobierno Vasco, 2002 y 2009)

El Gobierno Vasco consciente de la importancia de estos desafíos incluyó entre las metas de la EAVDS lograr una gestión responsable de los recursos naturales y de los residuos, limitar la influencia en el cambio climático y proteger la naturaleza y la biodiversidad. Sin embargo, dados los insuficientes avances registrados en estas direcciones es necesario que el próximo PMA 2011-2014 refuerce las actuaciones orientadas al logro de estas metas.

Todos estos desafíos tienen un marcado carácter ambiental pero están íntimamente relacionados con otras dimensiones sociales y económicas, por lo que es impensable que la política ambiental por sí sola pueda ser capaz de afrontarlos con garantías de éxito. Además, la existencia de límites y umbrales físicos suponen la imposibilidad de perpetuación del modelo actual basado en el crecimiento económico

ilimitado y el consumo de energía fósil, convirtiéndose por tanto en una prioridad para el resto de políticas. Por todo ello, debe superarse la visión sectorial y marginal de la política ambiental y avanzar hacia la definición de las políticas en clave de sostenibilidad lideradas por los máximos representantes de las diferentes escalas de gobierno. El respeto al medio ambiente y la aceptación de la existencia de unos límites naturales deben convertirse en principios reguladores de una transformación que se va a extender a todos los ámbitos de la sociedad.

La Estrategia Energética de Euskadi, 3E-2020 y la Ley de cambio climático están llamadas a desempeñar un papel fundamental en la superación del problema de la escasez energética y en la lucha contra el cambio climático. Arto y Kerschner (2010) recogen una serie de recomendaciones para que la sociedad vasca avance en esta dirección. Estos autores subrayan la necesidad de continuar con las políticas de apoyo a la eficiencia energética desarrolladas por el Gobierno Vasco en las últimas décadas. Además, recomiendan la apuesta por fuentes de energía que realmente supongan una alternativa sostenible al modelo actual desarrollando el potencial de energías renovables del País Vasco a la vez que se abandona paulatinamente el uso de combustibles fósiles. A largo plazo estos retos requerirían la construcción de un nuevo modelo socioeconómico basado en la austeridad energética, las energías renovables y la adaptación al cambio climático. Hay que planificar esta transición en todos los sectores de la sociedad, introduciendo el reto energético-climático en todas las políticas —especialmente en las de transporte, industria y ordenación del territorio— e instituciones y planteando un horizonte temporal en el largo plazo.

El transporte es un sector clave para afrontar el reto energético-climático. En el año 2008 el transporte de personas y mercancías suponía el 33% del consumo final de energía del País Vasco y el 82% del consumo de derivados del petróleo. El transporte por carretera absorbe el 95% del total de energía consumida por este sector (Ente Vasco de la Energía, 2009). Estas cifras ponen de manifiesto la elevada vulnerabilidad del sector en particular y del País Vasco en general ante estos desafíos. Una de las principales causas de la supremacía del transporte por carretera es un modelo de reparto competencial en el que las diputaciones tienen competencias en carreteras además de gestionar un gran volumen de recursos, mientras que las competencias en ferrocarriles recaen en el Gobierno Vasco con unos recursos inferiores. La futura Ley de movilidad sostenible, junto con una modificación de la Ley de Territorios Históricos, debiera ser capaz de afrontar esta situación. El País Vasco debe apostar por un nuevo sistema de transporte basado en los modos más eficientes. Sin embargo, es importante señalar que esto no pasa necesariamente por la construcción de nuevas infraestructuras. En el pasado hemos invertido una gran cantidad de recursos económicos, materiales y energéticos en el desarrollo de infraestructuras viarias que debemos amortizar. Además, esto ha llevado a las instituciones vascas, sobre todo a las diputaciones, a un elevado nivel de endeudamiento. En general, la solución más beneficiosa social, económica y ambientalmente, sería buscar alternativas para maximizar el uso de las infraestructuras ya existentes (por ejemplo, impulsando el trans-

porte colectivo o reconvirtiéndolas para otros modos) minimizando el uso de recursos adicionales de todo tipo.

La reducción de las necesidades de movilidad debe convertirse en uno de los objetivos prioritarios de la agenda política y debiera incluirse en una futura revisión de las DOT. Para ello, en primer lugar, hay que replantearse la organización del territorio de forma que se favorezca la cercanía entre los diferentes usos. En segundo lugar, hay que acercar a los productores entre sí y a estos con los consumidores: quizás sea el momento de empezar a hablar de regionalización frente a globalización. Sería interesante aprovechar una revisión de las DOT para fortalecer e incluir en ellas aspectos relacionados con la artificialización del territorio, la conservación y recuperación de ecosistemas, la pérdida de biodiversidad y la adaptación al cambio climático. Siguiendo este mismo enfoque, el sector agrícola vasco debería desempeñar un importante papel como proveedor de alimentos desde la perspectiva de la cercanía y como elemento clave en la conservación de los ecosistemas, además de generador de bienestar, empleo y riqueza.

También en materia de transporte, con carácter urgente pero con vistas al futuro, sería necesario revisar el contenido de determinadas políticas en materia de infraestructuras. En algunos casos, estas infraestructuras, además de tener importantes impactos en la biodiversidad, pueden llegar a tener escasa utilidad social en un escenario de escasez energética. Además suponen la inversión de un importante volumen de recursos económicos que van a ser necesario para realizar la gran transición hacia una sociedad sostenible.

Hacer frente a estos retos va a requerir profundas transformaciones en el tejido productivo vasco. Los cambios en la composición de la demanda van a hacer peligrar la continuidad de muchos de los sectores básicos de la industria vasca. De igual forma la escasez de determinados materiales estratégicos puede condicionar el futuro de ciertos subsectores industriales. Sin embargo, el auge de las energías renovables, de nuevos modos de transporte o de tecnologías para el uso eficiente de los recursos representan una buena oportunidad para la economía vasca. La apuesta por una «economía verde» debe embeber el conjunto de las políticas sectoriales. Hay que fomentar el surgimiento de una ecoindustria potente que se convierta en uno de los elementos tractores de la economía. También es necesario orientar los esfuerzos en I+D+i en esta dirección. La variable tiempo es vital: muchos de estos cambios se están produciendo en la actualidad, por lo que resulta primordial posicionarse cuanto antes.

Las Administraciones Públicas deben jugar un papel importante a la hora de favorecer una nueva reconversión/transformación de la economía vasca. Para ello, además de continuar mejorando el marco normativo vigente e ir adaptando la legislación a los nuevos requerimientos europeos, es necesario hacer uso de otros instrumentos económicos, financieros y tributarios recogidos en la Ley 3/98. Por un lado será necesario destinar una importante cantidad de recursos económicos a la I+D+i en estos nuevos nichos de mercado. Por otro lado, las necesidades de fi-

nanciación que requiere este proceso junto con la urgencia de incentivar cambios en las pautas de producción y consumo abren las puertas a una «reforma fiscal ecológica».

También resulta esencial el despliegue de políticas que favorezcan la investigación en las diversas dimensiones de la sostenibilidad. En general las relaciones entre los sistemas socioeconómicos y la naturaleza son complejas, de tal forma que, de cara a la definición de las políticas públicas en clave de sostenibilidad se hace necesario profundizar en el conocimiento de estas relaciones y en el diseño de soluciones. Así mismo, sería de gran utilidad la creación de un organismo independiente que informe y evalúe de forma objetiva los progresos en este proceso de transición, garantizando que estos avances van más allá de la retórica de los discursos sostenibilistas.

El proceso de superación de estos retos demandará enormes esfuerzos por parte del conjunto de la sociedad, por lo que es necesario que el proceso sea participativo: desde las Administraciones Públicas a todas las escalas, hasta las más diversas asociaciones y grupos sociales (empresarios, sindicatos, asociaciones de vecinos y de consumidores, ecologistas, etc.). La importancia y magnitud de estos desafíos a los que nos enfrentamos requiere iniciar un debate y un diálogo social y, por qué no, un pacto de Estado, más allá de diferencias ideológicas e intereses partidistas y avanzando en la coordinación intra e interinstitucional. Al mismo tiempo es importante responsabilizar a la ciudadanía tratando de incidir en los hábitos de consumo colectivos e individuales. En este sentido, el marco Eco-Euskadi 2020 podría convertirse en un lugar de encuentro de la sociedad vasca de cara a la construcción de un nuevo modelo social y económico sostenible. De esta forma Eco-Euskadi 2020 puede llegar a suponer una oportunidad única para dar el salto cualitativo necesario hacia la integración de las cuestiones ambientales en la política vasca, afrontando con ambición y eficacia la solución a estos retos.

Es importante señalar que en muchos casos el proceso de transición puede llegar a ser traumático y desencadenar conflictos sociales. Para minimizar estas tensiones desde las instituciones públicas se debería favorecer el surgimiento de una conciencia social sobre la gravedad de estos desafíos. Un primer paso sería incluir los temas ambientales, tradicionalmente marginados en las agendas de los partidos, en el debate político. Más aún, la trascendencia e inminencia de estos retos requiere de una actuación inmediata del conjunto de la sociedad vasca y un liderazgo de concentración al más alto nivel.

Por último, la relación positiva existente entre crecimiento económico y deterioro ecológico representa una de las características intrínsecas al sistema socioeconómico actual. Por tanto, la superación de los retos que hemos apuntado deberá partir del cuestionamiento de dicho modelo, para avanzar hacia una nueva economía que tenga como objetivo no tanto el crecimiento económico *per se* sino el logro del bienestar humano y siempre respetando los límites ecológicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARTO, I. (2009): «El metabolismo social del País Vasco desde el análisis de flujos materiales», *Revista de Economía Crítica*, 8: 43-80.
- ARTO, I. Y GONZÁLEZ, X., (2006). «Medio Ambiente», en *Informe Socioeconómico de la C.A. de Euskadi 2006*, EUSTAT, Instituto Vasco de Estadística, Vitoria-Gasteiz.
- ARTO, I. Y KERSCHNER, C. (2009): «La economía vasca ante el techo del petróleo: una primera aproximación», *Ekonomiaz*, 71: 85-113.
- AEMA (1999): «Environmental indicators: Typology and overview», Technical report No 25. European Environmental Agency, Copenhagen.
- COMISIÓN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL, TRANSPORTES Y TURISMO (1984): *Diario de Comisiones del Parlamento Vasco*, 28-6-1984.
- 1990: Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.
- 1996: Directiva 96/61D/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación.
- 2000: Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.
- 2001: «Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible. Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor», Bruselas, 15.5.2001, COM(2001)264 final.
- 2008: «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo», Bruselas, 4.11.2008, COM(2008)699 final.
- DE LA PEÑA, A.; BÁRCENA, I. Y FERNÁNDEZ, J. (2010): *La política ambiental del Gobierno Vasco*, Proyecto de Investigación UNESCO 06/14. Pendiente de publicación.
- ENTE VASCO DE LA ENERGÍA (2009): *Energía 2008. Datos energéticos del País Vasco*, Ente Vasco de la Energía (ed.), Bilbao.
- GOBIERNO VASCO (1987): Decreto 138/1987, de 22 de Abril, sobre Estructura Orgánica Básica del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 085, de 30 de abril de 1987.
- 1989a: Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 145, de 29 de julio de 1989.
- 1989b: Decreto 28/1989, de 10 de enero, por el que se constituye la Comisión Ambiental del País Vasco, *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 39, de 27 de febrero de 1989.
- 1994a: Ley 16/1994, e 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 142, de 30 de junio de 1994.
- 1998a: Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 59, de 27 de marzo de 1998.
- 1998b: *Estado del Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco. 1998*, Sociedad Pública de Gestión Ambiental - IHOBE, S.A. (ed.), Bilbao.
- 2002: *Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020 - Programa Marco Ambiental 2002-2006*, Sociedad Pública de Gestión Ambiental - IHOBE, S.A. (ed.), Bilbao.
- 2002: *Plan Director de Transporte Sostenible. La Política Común de Transportes en Euskadi 2002-2012*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco (ed.), Vitoria-Gasteiz.
- 2004a: «Estrategia de Información, Comunicación y Participación ciudadana en materia de medio ambiente», Documento de base.
- 2004b: *Estado del Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco. 2004*, Sociedad Pública de Gestión Ambiental - IHOBE, S.A. (ed.), Bilbao.
- 2006a: *Plan Vasco de Consumo Ambientalmente Sostenible 2006-2010*.
- 2006b: «Plan de Educación Ambiental para la Sostenibilidad del Sistema Educativo Formal de la CAPV. 2006-2010», en *Hacia un*

compromiso por la educación para la sostenibilidad en la CAPV, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco (ed.), Vitoria-Gasteiz.

—2007: *Programa Marco Ambiental 2007-2010*, Sociedad Pública de Gestión Ambiental - IHOBE, S.A. (ed.), Bilbao.

—2008a: *Ecobarómetro social 2008. Valoración de la población vasca sobre el medio ambiente*, Sociedad Pública de Gestión Ambiental - IHOBE, S.A. (ed.), Bilbao.

—2008b: *El petróleo y la energía en la economía. Los efectos económicos del encarecimiento del petróleo en la economía vasca*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco (ed.), Vitoria-Gasteiz.

—2008c: *Plan Vasco de Lucha contra el Cambio Climático. 2008-2012*, Sociedad Pública de Gestión Ambiental - IHOBE, S.A. (ed.), Bilbao.

—2009a: «Declaración de Urdaibai», http://www.lehendakari.euskadi.net/r57-lhricont/es/contenidos/noticia/inter_20090605_declar_urdai/es_int_decl/adjuntos/declaracion.pdf

—2009b: *Estado del Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco. 2009*, Sociedad Pública de Gestión Ambiental - IHOBE, S.A. (ed.), Bilbao.

—2010: *Informe de Sostenibilidad Local de la CAPV 2009*, Sociedad Pública de Gestión Ambiental - IHOBE, S. A. (ed.), Bilbao.

IHOBE (1994): «Plan de gestión de residuos especiales de la CAPV, 1994-2000», texto aprobado por el Parlamento Vasco en fecha 24 de junio de 1994, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (2007): «Climate Change 2007 - The Physical Science Basis», Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC, Cambridge University Press, UK.

Alberdi Larizgoitia, Alberto. (Basauri, 1955) Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco. Técnico de Administración General de la Administración Local; es desde 1982 economista del Gobierno Vasco, donde ha trabajado en las áreas de estudios económicos, hacienda y planificación económica. Autor de numerosos trabajos sobre sector público, sistema financiero y economía vasca, fue miembro de la comisión que negoció la adaptación del Concierto Económico al IVA y responsable o miembro de la secretaría técnica de diversos Planes (Euskadi XXI, Iniciativa Euskadi 2000Tres, Plan de Competitividad Empresarial e Innovación Social 2006-2009, Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2010) y del Foro de Competitividad Euskadi 2015. Ha sido Director de Planificación, Director de Estudios Económicos, Director de Asuntos Económicos de Lehendakari-za y Asesor Viceconsejero en el Departamento de Industria, Comercio y Turismo. En la actualidad es Jefe del Servicio de Estudios Económicos del Departamento de Economía y Hacienda y Director de *Ekonomiaz*, cargo que ya ocupara entre 1991 y 1995

Arto Olaizola, Iñaki. Doctor en Economía y Master en Tecnología y Gestión Ambiental. Es investigador en el Institute for Prospective Technological Studies de la Comisión Europea. También ha trabajado como investigador en la Unidad de Economía Ambiental de la Universidad del País Vasco y ha sido investigador visitante en el Stockholm Environment Institute de la Universidad de York. Ha participado en proyectos de investigación relacionados con diversas áreas del conocimiento como el análisis del metabolismo social, recursos energéticos, cambio climático, mercados de derechos de emisión, modelización, etc. y ha publicado diversas monografías, así como artículos en revistas (entre ellas *Energy Policy*, *Journal of Industrial Ecology*, *Economía Industrial*, *Papeles de Economía Española*, *Revista de Economía Crítica*, *Ekonomiaz*, *Ecología Política*, etc.). En 2008 fue galardonado con el Premio Joven Investigador de la Asociación Española para la Economía Energética.

Barredo, Iñaki. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco y Master of Arts and Sciences por la University of Pennsylvania. Es socio de Naider y ha sido profesor de economía en la Universidad del País Vasco y la Universidad de Deusto en el campus de Donostia-San Sebastián. Ha asesorado a numerosos gobiernos y Administraciones Públicas en temas relacionados con el desarrollo sostenible y ha participado en proyectos de análisis, modelización y estrategia en el campo de la energía.

Beristain Etxabe, Iñaki (1960). Licenciado Ciencias Económicas y Empresariales por la EHU-UPV, especialidad en coyuntura y sector público (1977-82). MBA por la ESTE Universidad de Deusto especialidad en Dirección Financiera (1990). Jefe de Estudios de la Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras (Marzo 1988-septiembre 2003), cargo que desempeña en la actualidad. Autor de diversos artículos y estudios. Director y Codirector de numerosos seminarios dentro de los Cursos de Verano de la UPV-EHU (1991-2008). Director de Economía y Planificación del Gobierno Vasco (septiembre 2003-mayo 2009); Director de la revista *Ekonomiaz* (2004-2009), miembro del consejo de redacción de *Ekonomi Gerizan*, Consejero de varias sociedades públicas y miembro de distintas comisiones públicas.

Betolaza San Miguel, Jon Iñaki. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, por la Universidad del País Vasco. Graduado en Dirección de Empresas por INSIDE-Deusto. Técnico de gestión en el Insalud y consultor en áreas de Gasto Sanitario, Financiación y Transferencias del Insalud. Desde 1986 trabajó en el Gobierno vasco de responsable en diversos puestos (Evaluación y Control Hospitalario, Estudios y Evaluación de Servicios Sanitarios y Osakidetza). Desde 1999 Director de Financiación y Contratación Sanitaria del Gobierno Vasco y de 2007 a 2009 ha sido Viceconsejero de Transportes y Obras Públicas. Autor de artículos relacionados con la Economía de la Salud y con la Financiación y Gestión Sanitaria. Docente y conferenciante en cursos y jornadas de Evaluación Económica, Financiación Sanitaria y Contabilidad Analítica y Sistemas de Información. Actualmente es Jefe de Servicio de Presupuestos y Contabilidad del Departamento de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco.

Castillo, Jaime del Catedrático en el Departamento de Economía Aplicada V, UPV-EHU. Trabaja en los campos de la innovación y el desarrollo tecnológico, la política de promoción de la innovación y transferencia de tecnología. Especializado en la definición y establecimiento de estrategias de desarrollo territorial en regiones y áreas con problemas de desarrollo. Elegido por la DG XIII de la Comisión Europea como consultor de proceso para las Regional Innovation and Technology Transfer Strategies and Infrastructures (RITTS) y como consultor homologado de SPRINT para trabajar en programas de asesoramiento a parques tecnológicos. Ha trabajado para la Unión Europea, OCDE, BID, CEPAL y para administraciones locales y regionales en Bulgaria, Chequia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Marruecos, Polonia, Portugal, Rumania. Autor de

numerosos libros, artículos científicos y de investigación en temas de desarrollo regional y políticas de I+D+I

Corral, Antonio. Socio-Director de Ikei Research & Consultancy. Es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco y MBA por la Universidad de Deusto (ESTE-San Sebastián). Cuenta con una dilatada experiencia en proyectos de investigación socioeconómica y consultoría institucional de temática muy diversa, habiendo dirigido numerosos estudios para gobiernos regionales y nacionales, organizaciones sectoriales y organismos internacionales. Lleva más de 15 años desarrollando estudios y proyectos en el ámbito de la política de vivienda, tanto para el Gobierno Vasco como para otros gobiernos autonómicos, entidades municipales y otros agentes del sector.

Gorospa Rodríguez del Castillo, Félix. Economista, trabaja como consultor en IKEI, una de sus especialidades es la distribución comercial. En la empresa privada se ha desempeñado como responsable de estudios y consultor, y en la Función Pública, ha sido durante 8 años Director de Comercio Interior en el Gobierno Vasco. Ha sido redactor y responsable de la tramitación parlamentaria de la Ley 7/94 de 27 de Mayo de la Actividad Comercial en el País Vasco. Ha publicado numerosos artículos, y el libro (junto con Carmelo Urdangarín) *Economía Guipuzcoana y Vasca* y ha formado parte de diversos organismos (Presidente de Comisión Precios de Euskadi y Comisión de Publicidad engañosa de 1991 a 1999) e instituciones relacionados con el comercio (Observatorio de la Distribución, Cámaras de Comercio, Comisión Ordenación del Territorio y Comisión Consultiva del Comercio del País Vasco, Consultor DGXXIII, entre otras).

López, Irupe. Licenciada en Economía, con especialización en Economía Cuantitativa, y Master en «International Economics» por la Segunda Universidad de Roma «Tor Vergata». Colabora con el grupo de investigación Maclab (Macroeconomics and Labour) en el departamento de Fundamentos del Análisis Económico II de la UPV/EHU. Lo hace también con la Universidad Pierre Mendez-France de Grenoble, en el marco de un estudio sobre trayectorias laborales en un contexto generacional. Su campo de investigación se centra en el análisis de la segmentación del mercado laboral, las transiciones del mundo educativo al mercado laboral y el análisis de trayectorias socio-laborales.

Lozano Valencia, Peio. Docente en la UPV/EHU desde hace ya más de 13 años. Profesor Titular de Universidad, pertenece al Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología. Sus líneas de docencia e investigación se relacionan con la ordenación del territorio, la valoración y diagnóstico del medio físico, biogeografía, sostenibilidad, conservación de los recursos naturales, conectividad ecológica y planificación y gestión sostenible de los residuos. En la actualidad es investigador principal de un proyecto sobre Paisaje. Desarrolló su tesis doctoral en la línea de la conservación de espacios y especies protegidas. Ha participado en 12 proyectos de investigación diferentes. Su producción científica comprende su participación en

6 libros, 22 capítulos de libro, 31 artículos científicos, 45 conferencias, comunicaciones, ponencias o posters a congresos, 1 sexenio de investigación y dos quinquenios de docencia.

Martínez de Alegría, Pedro. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la EHU-UPV, (1975-1980). Diplomado en Finanzas Internacionales por el Instituto de Empresa (1980). Agente y Corredor de Seguros (1988). Diplomado en Dirección Estratégica por INSIDE-Universidad de Deusto (1989). Programa de Alta Dirección —PADE— por el IESE (2007). Adjunto a la Dirección General Seaval SGR (1980-1983). Jefe de Servicios Financieros (1983-1990), Adjunto al Secretario General Técnico (1990-1991), y Secretario General Técnico de la Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras (Septiembre 1991-). Secretario de diversas sociedades (Grupo Biharko Seguros, Serinor, Besaide...), consejero de Norbolsa. Miembro del Consejo Económico y Social Vasco (1995-). Director y Codirector de numerosos seminarios dentro de los Cursos de Verano de la UPV-EHU (1991-). Autor de diversos artículos y estudios.

Moreno Díaz, José. Profesor titular de Universidad y Director del Departamento de Economía Aplicada I de la UPV/EHU. Imparte, entre otras, la asignatura «Economía del Transporte». En los últimos años ha trabajado en métodos de análisis de Economía Regional y participado en diferentes proyectos de investigación de economía regional y, en particular, de la estructura productiva de la C. A. de Euskadi y sus comarcas. En la actualidad, sus objetivos de investigación se centran preferentemente en las áreas de la Economía del Transporte, análisis de impactos económicos y de innovación tecnológica en Europa.

Murga, Mikel. Ingeniero de Caminos por la Universidad de Cantabria, M.S. Civil Engineering, State University of New York at Buffalo, Ingeniero Industrial, ETS de II de Bilbao. Profesor e Investigador desde 2001, en el Dpto. de Ingeniería Civil y Medioambiental del Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.), Cambridge, EEUU. Presidente desde 1989 de Leber Planificación e Ingeniería, S.A. (www.leber.org). Amplia experiencia en el campo del transporte tanto a nivel local como internacional, especialmente en la movilidad de personas y sus impactos urbanísticos socioeconómicos y medioambientales. Es experto en el uso y desarrollo de modelos de demanda de transporte, tráfico y de sistemas complejos y tiene una larga experiencia en procesos de transformación y mejora continua de sistemas de transporte y de su entorno urbano.

Murua, Juan Ramón. Doctor en Economía en la Universidad del País Vasco (especialidad Economía Agraria). Profesor titular en el Departamento de Economía Aplicada V en dicha universidad. Inició su labor investigadora en la Universidad Autónoma de Barcelona para luego continuar en el Departamento de Economía Agraria del SIA (Zaragoza) e Instituto Vasco de Estudios e Investigación (IKEI). Tras doctorarse, realizó una estancia como *Visiting Scholar* en el Departamento de Economía Agraria en la Universidad de California, Davis (1990-1992).

Navarro Arancegui, Mikel. Catedrático de Economía de la ESTE-Universidad de Deusto, e investigador *senior* del Instituto Vasco de Competitividad. Está especializado en temas de competitividad e innovación, áreas en que ha publicado una quincena de libros y medio centenar de artículos y colaboraciones científicas.

Paton, Jonatan. Licenciado en Economía (Gestión Económica) Universidad del País Vasco y master en Management, Entrepreneurship, and Global Leadership. LSE - London School of Economics. Trabaja desde el año 2006 en INFYDE, S.L., consultora especializada en la definición e implementación de políticas de competitividad. Ha escrito artículos científicos y presentado ponencias en Congresos Internacionales relacionados con estos temas.

Rica, Sara de la. Catedrática en Economía por la Universidad del País Vasco. Dirige la Cátedra de Investigación «Fuentes Quintana» del Banco de España-FEDEA desde 2007. Es Investigadora Afiliada en la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, así como Investigadora Asociada en otros centros de Investigación Europeos, como CReAM, situado en Londres e IZA, situado en Bonn. Su campo de investigación se centra en el Análisis Económico del Mercado de Trabajo. En particular, los temas sobre «Género y el Mercado de Trabajo», así como «La Inmigración en España» han centrado su investigación en los últimos años. Sus artículos han sido publicados en numerosas revistas académicas internacionales de prestigio.

Valdaliso, Jesús M.^a Catedrático de Historia e Instituciones Económicas en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UPV/EHU. Es autor de numerosos artículos en revistas nacionales e internacionales y de varios libros sobre la historia económica y empresarial del País Vasco en los siglos XIX y XX. En la actualidad, dirige un proyecto de investigación, financiado por el MICINN, sobre los orígenes históricos y la evolución de los clústeres industriales del País Vasco y su legado para la competitividad regional; y colabora en otro proyecto de investigación sobre el pasado, presente y futuro de la política industrial vasca, financiado por ORKESTRA-Instituto Vasco de Competitividad.

Zubero Beaskoetxea, Imanol. Profesor titular de Sociología en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Especializado en Sociología del Trabajo, ha dirigido ocho tesis doctorales y ha realizado diversas investigaciones sobre exclusión, derechos sociales y empleo. En la actualidad es Presidente de la Asociación Vasca de Sociología y Ciencia Política y miembro de los consejos de redacción o editoriales de las siguientes revistas: *Inguruak*, *Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*; *Sociología del Trabajo*; *Lan Harremanak*, *Revista de Relaciones Laborales*; *El Valor de la Palabra/Hitzaren Balioa*, editada por la Fundación Fernando Buesa Blanco; *Documentación Social*; *Revista Española del Tercer Sector*; *Almenara*, *Revista Extremeña de Sociología*.

Desde su nacimiento en 1985, a lo largo de sus 74 números y 1.110 artículos publicados, EKONOMIAZ se ha caracterizado por su compromiso con la economía vasca y con un enfoque regional del análisis económico dirigido a formular ideas y propuestas para orientar la acción pública hacia el progreso y el bienestar. Fiel a ese compromiso, este año celebra la efeméride de su primer cuarto de siglo ofreciendo este volumen extraordinario que quiere levantar la vista para ganar perspectiva y estudiar la gran transformación experimentada por la economía vasca y el papel desempeñado por las políticas públicas en los últimos treinta años, a la vez que dirige una mirada al horizonte para entender los desafíos de hoy. Comprender los fundamentos, las luces y las sombras de esa asombrosa transformación en clave de futuro nos equipará con el conocimiento y la energía necesarias para abordar el reto aún mucho mayor del desarrollo humano sostenible al que se enfrenta la sociedad vasca y la humanidad entera en esta primera mitad del siglo XXI.

